Münster 1935 No 8 Jur_DiSS

Die Wandlungstendenzen der deutschen und englischen Wohlfahrtspolitik seit der Jahrhundertwende.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster in Westfalen

vorgelegt von

Diplomvolkswirt

Herta Kösters

aus Essen-Ruhr.

Dissertationsdruckerei Heinr. & J. Lechte, Emsdetten (Westf.)

1935

Die Wandlungstendenzen der deutschen und englischen Wohlfahrtspolitik seit der Jahrhundertwende.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster in Westfalen

vorgelegt von

Diplomvolkswirt

Herta Kösters

aus Essen-Ruhr.

Dissertationsdruckerei Heinr. & J. Lechte, Emsdetten (Westf.)

1935

1. Referent: Prof. Dr. Dr. W. D. Preyer
2. Referent: Prof. Dr. Most

Tag der mündlichen Prüfung: 12. Juli 1934

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Meinem Vater!

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555426_0239

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung: Begriffsbestimmung der Wohlfahrtspolitik . 1

§ 1 Festlegung 1

§ 2 Abgrenzung 3

I. Abschnitt:

Die Leitideen der Wohlfahrtspolitik des 19. Jahrhunderts . 6

1. Kapitel: Grundlagen der Wohlfahrtspolitik. 6

§ 1 Gesellschafts-, Staats- u. Wirtschaftsauffassung . . 6

§ 2 Religiös-ethische Strömungen. 13

II. Abschnitt:

Die Wandlungstendenzen der deutschen und englischen Wohlfahrtspolitik seit der Jahrhundertwende 16

2. Kapitel: Das Subjekt 18

§ 1 Der Unternehmer 18

§ 2 Die öffentlichen Körperschaften 23

§ 3 Die privaten Verbände 29

3. Kapitel: Das Objekt 34

§ 1 Der Arme der Vorkriegszeit 35

§ 2 Die Notstandsgruppen der Kriegs- u. Nachkriegszeit 38

a) Notstandsgruppen als Folgeerscheinung von Krieg und Inflation 38

b) Die Erwerbslosen als Fürsorgeobjekt . . . 45

4. Kapitel: Das Arbeitsfeld 49

§ 1 Die Wirtschaftsfürsorge. 49

§ 2 Die Gesundheitsfürsorge 55

§ 3 Die Jugendfürsorge 62

5. Kapitel: Die Arbeitsmethode 67

§ 1 Die methodische Grundhaltung 68

§ 2 Die allgemeinen Methoden 72

§ 3 Die speziellen Methoden 75

Anhang: Die Wandlung des Begriffs „Wohlfahrtspflege" als korrelate Erscheinung 83

Literaturverzeichnis.

Alden, Percy: „Begriffsbestimmung und Ziel sozialer Arbeit" (Internationale Konferenz für Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik, Paris 1928. 1. Sektion).

Arlt, Ilse: „Armutsforschung" (Deutsche Zeitschrift für Wohlfahrtspflege, Nr. 4. 1925, 1. Jahrg.).

Arlt, Ilse: „Armutskunde" (Fortschritte der Gesundheitsfürsorge, Nr. 3. 1933. 7. Jahrg.).

Baum, Marie: „Wohnungsnot und Wohlfahrtspflege in England" (Soziale Arbeit, Nr. 50. 1926).

Baum, Marie: „Ueber den Wandel wohlfahrtspflegerischer Methoden" (Die Frau, Heft 7, 1932, 39. Jahrg.).

Baum, Marie: „Was kann Deutschland von der englischen Wohlfahrtspflege lernen?" (Freie Wohlfahrtspflege, Heft 12, 1927, 1. Jahrg.).

Blankertz, R.: „Der Unternehmer und die Wohlfahrtspflege" (Goetz Briefs: Probleme der sozialen Betriebspolitik, Berlin 1930).

Bolzau, H.: „Fürsorgerecht und Caritas" Freiburg, 1927.

Brandlmeier, J.: „Die Caritas innerhalb der Wohlfahrtspflege und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung, Freiburg 1931.

Brentano, Lujo: „Eine Geschichte der wirtschaftlichen Entwicklung Englands" (III. Band, Jena 1929).

Briefs, Goetz: „Caritative Bestrebungen" (Handwörterbuch der Staatswissenschaften, III. Band, 1927, 4. Aufl.).

Briefs, Goetz: „Die Problemstellung der sozialen Betriebspolitik" (Goetz Briefs: ‚Probleme der Sozialen Betriebspolitik, Berlin 1930).

British Social Hygiene Council: „Memorandum" (London, 22. März 1926).

Carls: „Leistet die freie Wohlfahrtspflege heute noch Pionierarbeit?" (Freie Wohlfahrtspflege, Heft 4, 1930).

Charity Organisation Society: „The Philosophy of Case Work" (Occasional Paper, Nr. 11, 5. Series).

Charity Organisation Society: „How to take down a case" (Occasional Paper, Nr. 50 L. Series).

Charity Organisation Society: „A Specimen of the Case Work of the London Charity Organisation Society", London 1928.

Charity Organisation Society: „The Importance of good Case Work" (Occasional Paper, Nr. 25, 4. Series).

Cohen, P.: „The Britsh System of Social Insurance", London 1932.

Deardoff, N. u. Kellog, O.: „Soziale Forschung im Dienste des Gemeinwohls" (Internationale Konferenz für Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik, Paris 1928, 1. Sektion).

Eiserhardt, H.: „Das uneheliche Kind in der Gesetzgebung europäischer Länder" (Blätter des Deutschen Roten Kreuzes, Heft 10, 1929).

Eisler: Philosophisches Wörterbuch, Berlin 1927, 1929, 1930, 4. Auflage.

Fay, C. R.: „Life and Labour in the Nineteenth Century" II. Edition, Cambridge 1933.

Ganzert, Ilse: „Soziale Betriebsarbeit" (Die Frau, Heft 6, März 1929).

Goetze, Sofie: „Grundlagen und Voraussetzungen der heutigen Wohlfahrtsarbeit", Berlin 1933.

Grundy, S. P.: „Die allgemeine Organisation der Wohlfahrtspflege in Großbritannien" (Internationale Konferenz für Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik, Paris 1928, 1. Sektion).

Günther, Adolf: „Sozialpolitik" (Handbuch der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, IX. Band, Berlin, Leipzig 1922).

Günther, — Prévot: „Die Wohlfahrtseinrichtungen der Arbeitgeber in Deutschland und Frankreich", Leipzig 1905.

Herkner, Heinrich: „Die Arbeiterfrage" I. Band, (Berlin 1922 8. Auflage).

Hetzer, Hildegard: „Kindheit und Armut", Leipzig 1929.

Heyde, Ludwig: „Abriß der Sozialpolitik" 6. Auflage, Berlin 1930.

Horion: „Bedeutung und Fortschritte der Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik in den letzten 10 Jahren" (Internationale Konferenz für Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik, Paris 1928, 1. Sektion).

Jebb, E.: „Internationale Soziale Fürsorge" (Intern. Konf. für Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik, Paris 1928, 1. Sektion).

Jenny, E.: „Zur Entwicklung des sozialen Fürsorgegedankens" (Der Arbeitgeber, Zeitschrift der Vereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Nr. 23, 1929).

Juchacz — Heymann: „Die Arbeiterwohlfahrt" (Lehrbuch der Wohlfahrtspflege, Berlin o. J.).

Juchacz — Heymann: Die Arbeiterwohlfahrt, Voraussetzungen und Entwicklungen, Berlin 1926.

Jung, Otto: „Entwicklungstendenzen der Wohlfahrtspflege in deutscher Notzeit" (Freie Wohlfahrtspflege, Heft IX, 1931, 6. Jahrg.).

Kammel, Richard: „Die Wohlfahrtspflege in Polen" Posen 1931.

Kauß: „Ueber die englische eugenische Bewegung" (Concordia, Nr. 17, 1911, 18. Jahrg.).

Keller, Franz: „Caritaswissenschaft", Freiburg 1925.

Klumker: „Herkunft der Armen" (Zeitschrift für Soziale Wissenschaften, 7. Jahrg. N. F. Heft 1).

Klumker: „Der Erziehungsgedanke im Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt" (Clostermann: Der Erziehungsgedanke im modernen Jugendrecht, 1927).

Koch, Lotte: „Wandlungen der Wohlfahrtspflege im Zeitalter der Aufklärung", Erlangen 1933.

Köhler, M.: „Reform der öffentlichen Armenpflege in England" (Deutsche Zeitschrift für Wohlfahrtspflege Nr. 9, 1929).

Krohn: „Zum Umbau der Sozialversicherung" (Die Reichsversicherung, Heft 1, 1934).

Maier, Hans: „Gesellschaftliche Bedeutung der Wohlfahrtspflege" (Sammlung Recht und Staat, Tübingen, 1926).

Marshall, A.: „Principles of Economics", London 1922.

Mayer, Joseph: „Gesetzliche Unfruchtbarmachung Geisteskranker", Freiburg 1927.

Mende, Käte: „Die neue Regelung im englischen Armenwesen" (Blätter des Deutschen Roten Kreuzes. Heft 2 1931, 10. Jahrg.).

Mendelsohn, A.: „Die Bedeutung der Graphologie für die soziale Arbeit" (Deutsche Zeitschrift für Wohlfahrtspflege, Nr. 6 1932, 8. Jahrg.).

Menn: „Soziale Eindrücke einer Englandfahrt" (Evang. soziale Vierteljahrschrift, 3. Heft 1929).

Michel, Max: „Fürsorgeempfänger und Charakter der Wohlfahrtspflege vor und nach dem Kriege" (Frankfurter Wohlfahrtsblätter, Nr. 7, 1926).

Milnes, N.: „Gesichtspunkte eines Leiters des Case Work bei der Auswahl und Heranbildung seiner beruflichen und ehrenamtlichen Mitarbeiter" (Internationale Konferenz für Wohlfahrtspfl. u. Sozialpol., Paris 1928, 1. Sektion).

Münsterberg: „Englisches Armenwesen" (stenograph. Bericht der 30. Jahresvers. des deutschen Vereins für Armenpflege u. Wohltätigkeit, Leipzig 1910).

Muthesius, H.: Die Wohlfahrtspflege auf Grunnd der R.F.V. u. der Reichsgrundsätze, 2. Aufl. Berlin 1928.

Neuling, N.: „Die Reform des englischen Armenwesens" (Kölner sozialpolitische Vierteljahresschrift, Nr. 3, 9. Jahrgang).

Pears u. Williamson: „The Case for Action" (Selbstverantwortlichkeit der Familie in der Gesundheitsführung) Fortschritte der Gesundheitstürsorge, Nr. 12, 1933).

Plaut, Theodor: „Die geistigen Grundlagen der englischen Sozialpolitik" (Kölner sozialpolitische Vierteljahresschrift, Heft 2, 9. Jahrg.).

Perger — Falk: „Grenzen der Psychotherapie" (Deutsche Zeitschrift für Wohlfahrtspflege Nr. 2, 1929, 5. Jahrg.).

Reiner, Rolf: „Bisherige Ergebnisse einer Gemeinschaftsarbeit zwischen Psychotherapeuten und Sozialarbeitern" (Deutsche Zeitschrift für Wohlfahrtspflege Nr. 10 1933, 8. Jahrg.).

Reutti, Karl: „Neue Wege der Wohlfahrtspflege" (Deutsche Zeitschrift für Wohlfahrtspflege, Nr. 1 1933, 9. Jahrg.).

Reutti, Karl: „Planwirtschaft der Wohlfahrtspflege" (Deutsche Zeitschr. f. Wohlfpfl. Nr. 12, 1933, 8. Jahrg.).

Richmond, M.: „Social Diagnosis" New York 1917.

Sachs, Hildeg.: „Die Entwicklungstendenzen in der Arbeitsnachweisbewegung" Jena 1919.

Salomon, A.: „Die Ausbildung zum sozialen Beruf", Berlin 1927.

Salomon, A.: „Zur Technik der Ermittlung" (Deutsche Zeitschrift für Wohlfahrtspflege, Nr. 7, 1925, 1. Jahrg.).

Salomon, A.: „Soziale Diagnose", Berlin 1927.

Salomon, A.: „Soziale Diagnose — ein Versuch zu einer Analyse der Ermittlung" (Freie Wohlfahrtspflege, Heft 3, 1925, 1. Jahrg.).

Salomon, A.: „40 Jahre Wohlfahrtsprobleme in London" (Deutsche Zeitschrift für Wohlfahrtspflege, Nr. 11, 6. Jahrg.).

Salomon, A.: „Die Sozialgeschichte einer Weltstadt" (Reichsarbeitsblatt, Nr. 13, Jahrg. 1931).

Salomon, A.: „Die neuere Entwicklung der englischen Wohlfahrtspflege" (Die Fürsorge, Nr. 1, 1925, 2. Jahrg.).

Schenz, Otto: „Meine betriebspolitischen Versuche und Erfahrungen" (Goetz Briefs: Probleme der sozialen Betriebspolitik, Berlin 1930).

Scherpner, H.: „Formen persönlicher Fürsorge in den Vereinigten Staaten", Frankfurt 1926/28).

Schwarze, Elis.: „Die moderne Unterstützungsfürsorge und ihre Organisation" (Beiträge zur sozialen Fürsorge, Münster 1930).

Sperber, M.: „Methoden der Fürsorge und Individualpsychologie" (Deutsche Zeitschr. f. Wohlfpfl. Nr. 12, 1930, 5. Jahrg.).

Simon, E. D.: „How to abolish slums", London, 1929.

Starke, C. N.: „Laws of Social Evolution and Social Ideals", Kopenhagen 1932.

Strauß: „Körperliche Minderwertigkeiten und ihre Bekämpfung" (Fortschritte der Gesundheitsfürsorge, Nr. 6, 1929).

Schlüter, Josef: „Die freie Wohlfahrtspflege in Deutschland", Berlin 1930.

The People's League of Health: „Poor Law Reform" London 1922/25.

Thissen, Otto: „Soziale Tätigkeit der Stadtgemeinden", München-Gladbach 1910.

Toynbee: „Industrial Revolution in England", London 1890.

Ulrich, Friedr.: „Die weltanschaulichen Grundlagen der Wohlfahrtspflege", Berlin 1932.

Wagner, E.: „Die Motive der Fürsorge" (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, März 1933).

Wagner, E.: „Das Wohlfahrtswesen im dritten Reich" (Denkschrift Rudolstadt 1933).

Weber, Adolf: „Caritätspolitik" (Grundriß für Sozialökonomik 9. Abt. e. Teil, Tübingen 1927).

Weber, Adolf: „Der Kampf zwischen Kapital und Arbeit", Tübingen 1930.

Weber, Adolf: „Fürsorge und Wohlfahrtspflege", Berlin 1926.

Weber, Heinr.: „Akademiker und Wohlfahrtspflege im Volksstaat", Essen 1922.

Weber, Heinr.: „Das Lebensrecht der Wohlfahrtspflege" (Staatswissenschaftliche Beiträge, Heft 6, Essen 1920).

Weber, Heinr.: „Fürsorgepädagogik" (Pädagogisches Lexikon, Band I, Freiburg 1930).

Weber, Heinr.: „Streit und Wahrheit um die deutsche Sozialversicherung", Freiburg 1931.

Weber, M.: „Wirtschaft und Gesellschaft" 1. Teil (Grundriß der Sozialökonomik, III. Abt. Tübingen 1922).

Webb, Beatr.: „My Apprenticeship", London 1926.

Webb, Sidney u. Beatrice: „Das Problem der Armut", Jena 1929.

Webb, Sidney u. Beatrice: „Methods of Social Study", London 1932.

Werterson, M.: „Aufgaben und Organisation der Wohlfahrtspflege in England" (Jugend und Volkswohl Nr. 8, 1926, 2. Jahrg.).

Wex, Else: „Englische Wohlfahrtspolitik" (Soziale Praxis, Nr. 10, 1926, 35. Jahrg.).

Wex, Else: „Die Entwicklung der sozialen Fürsorge in Deutschland" (1914 — 1927), Berlin 1929.

v. Wiese, L.: „Einführung in die Sozialpolitik", Leipzig 1921.

Wiesen, W.: „Tradition und Geschichte als Wertfaktor in der freien Wohlfahrtspflege" (Freie Wohlfahrtspflege, Heft 10, 1930, 4. Jahrg.).

Winschuh: „Gedanken zum Problem einer neuen Werkpolitik" (Goetz Briefs: Probleme der sozialen Betriebspolitik, Berlin 1930).

Wölz, Otto: „Aufgaben der deutschen Wohlfahrtspolitik" (Schriften der Vereinigung für staatswissenschaftliche Fortbildung, Heft 3, Berlin 1925).

Wolf, Erik: „Die soziologischen Grundlagen der Fürsorge und Wohlfahrtspflege", Jena 1927.

Wolfram, H.: „Vom Armenwesen zum heutigen Fürsorgewesen" (Greifswalder staatswissenschaftliche Abhandlungen, Greifswald 1930).

Wronsky, S.: „Methoden der Fürsorge", Berlin 1930.

Wronsky — Kronfeld: „Sozialtherapie und Psychotherapie" Berlin 1932.

Wronsky — Muthesius: „Methoden individualisierender Fürsorge in Deutschland" (Internat. Konf. für Wohlfpfl. und Sozialpolitik, Paris 1928, 3. Sektion).

Wunderlich, Fr.: „Fabrikpflege", Berlin 1926.

Wunderlich, Fr.: „Die Reform der englischen Armenpflege" (Soziale Praxis, Nr. 5, 1930).

Zollikofer, A.: „Die öffentliche Armenpflege in England", Berlin 1928.

Zollikofer, A.: „Oeffentliche Armenpflege und Gesundheitsfürsorge in England" (Fortschritte der Gesundheitsfürsorge, Nr. 6, III. Jahrg. 1929).

Frankfurter Zeitung vom 12. März 1932.

Deutsche Zeitschrift für Wohlfahrtspflege: Wohlfahrtspflege in England, Mai 1933.

Reichsgesetzblatt: Gesetz über die Ablösung öffentlicher Anleihen. (RGBl. I. 1926 S. 494).

Die Reichsverfassung vom 11. August 1919, Bühler, 3. Aufl. Berlin 1929.

Reichsfürsorgepflichtverordnung.

Richtlinien der N. S. Volkswohlfahrt, Berlin 1933.

Stenographische Berichte der Reichstagsverhandlungen, Band 408, Nr. 2278; Bd. 390, 201. Sitzung; Bd. 398, Nr. 518 und Nr. 445.

The Minority Report of the Poor Law Commission, Part. I. London 1909.

Einleitung.

Begriffsbestimmung der Wohlfahrtspolitik.

§ 1. Festlegung.

Um den Begriff Wohlfahrtspolitik definieren zu können, muß zunächst der Begriff „Wohlfahrtspflege" festgelegt werden. Rein terminologisch bedeutet: die „Wohlfahrt pflegen": Das Subjekt auf der einen Seite will mittels der Pflege die Hilfsbedürftigkeit des Objektes auf der anderen Seite in Wohlfahrt wandeln.

Objekt der Wohlfahrtspflege sind Notstandsgruppen von Individuen, deren Hilfsbedürftigkeit eine Gruppenerscheinung ist. Immer handelt es sich bei der Wohlfahrtspflege um einen Notstand, der gruppenmäßig auftritt.

Den Notstandsgruppen muß im allgemeinen eine kollektive Kraft zur Behebung des Notstandes gegenübertreten. Träger der Wohlfahrtspflege sind öffentlich-rechtliche Körperschaften, besonders der Staat und freie Verbände. Aber auch Einzelpersonen, die den Forderungen der Wohlfahrtspflege — wie z. B. einer organisierten, planmäßigen Aktion — gerecht werden, können Träger sein[1]). Diese organisierte Trägerschaft der Wohlfahrtspflege muß, um das Höchstmögliche zu erreichen, die Ursache des Notstandes zu erkennen streben und sich die Mittel und Wege beschaffen, die dem einzelnen „Wohltäter" nicht erreichbar sind zum Schutz der gefährdeten Gruppe[2]). Jedes einzelne Individuum einer solchen Notstandsgruppe verlangt eine intensive, pflegerische Betreuung.

Es geht um soziale Ganzheiten[3]), um die Wohlfahrt einer gesellschaftlichen Gruppe, einer Gemeinde, letztlich eines Volkes. Die Wohlfahrtspflege soll bedrohte Existenzen in ihre Wirksamkeit einschließen mit der Absicht, daß diese die Gesellschaft so wenig wie möglich als Passivposten belasten[4]). Briefs lehnt es ab, an den äußeren Unterscheidungen haften zu bleiben, wie z. B. an der Unterscheidung nach dem Subjekt und den Methoden[5]). Inbezug auf das

---

[1]) z. B. der Unternehmer; hierzu vgl. Abschnitt II, 3, § 1.

[2]) Goetz Briefs sagt: „Wohlfahrtspflege ist in höherem Maße zielstrebig, ihr Ziel ist umfassender, ihre Mittel breiter, ihr Handeln systematischer, (organisiert), sie haben einen „Apparat", der als Zweckgebilde in höherem Maße frei ist von individuellen Neigungen, Stimmungen und Zufälligkeiten, die immer Korrelat der Wohltätigkeit sind." — Goetz Briefs: „Caritative Bestrebungen im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, S. 135. Bd. III.

[3]) vgl. Goetz Briefs, a.a.O. S. 135.

[4]) vgl. Weber A.: „Caritätspolitik" im G. d. S. 9. Abtlg. 2. Teil (1927) S. 461.

[5]) vgl. Goetz Briefs: a.a.O. S. 135.

Subjekt schließt sich L. Koch an: „unerheblich für das Wesen der Wohlfahrtspflege ist es dabei, wer Träger der Wohlfahrtspflege ist“[6] [7]).

In präziser und klarer Form gibt die dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen vom 4. Dezember 1926 eine Klärung des Begriffes im § 2[8]): „Wohlfahrtspflege ist die planmäßige, zum Wohle der Allgemeinheit und nicht des Erwerbes wegen ausgeübte Sorge für notleidende oder gefährdete Mitmenschen. Die Sorge kann sich auf das gesundheitliche, sittliche oder wirtschaftliche Wohl erstrecken und Vorbeugung oder Abhilfe bezwecken[9]).

In England gibt es noch keinen einheitlichen Terminus für das soziale Arbeitsgebiet, das der deutschen Wohlfahrtspflege entspricht. „Social Service“, „Welfare Work“ und „Social Work“ sind die gebräuchlichsten Benennungen. Sozialer Dienst, Wohlfahrtsarbeit und soziale Arbeit kämen in der Deutung am nächsten. Einer der im übrigen recht spärlichen Definitionsversuche in der englischen Wohlfahrts-Literatur sagt, daß soziale Arbeit Wohlfahrtsbestrebungen aller Art, seien sie mildtätige, philanthropische oder fürsorgerische, in sich einschlösse[10]). Von Planmäßigkeit oder vom letzten Ziel der Wohlfahrtspflege wird nichts erwähnt. In der gleichen Abhandlung von Percy Alden heißt es, daß die soziale Arbeit[11]) im Zusammenwirken mit einer lokalen oder staatlichen Behörde ausgeführt wird. René Sand legte auf der Internationalen Konferenz in Paris dar, daß soziale Arbeit Wohltun, Unterstützung und Philanthropie einschließt, aber daß sie über all das hinausgeht und sich durch ihren wissenschaftlichen und systematischen Charakter davon unterscheidet[12]).

Wenn die Amerikanerin Alice Cheyney von der „sozialen Arbeit“ (im Sinne von Wohlfahrtspflege) sagt, daß sie sich wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden bediene, um „soziale Beziehungen zu bessern“[13]), so muß das verneint werden; denn das hieße, das Ziel der Sozialpolitik verfolgen[14]).

Im übrigen darf es nicht verwundern, daß der Engländer sich so wenig mit der theoretisch-wissenschaftlichen Seite der Wohlfahrtspflege befaßt, und darum auch die begriffliche Definition

---

[6]) Koch, L.: „Wandlungen der Wohlfahrtspflege im Zeitalter der Aufklärung“. S. 5.

[7]) Weber, H.: „Wohlfahrtspflege wird ausgeübt mit vorwiegend vorbeugendem Charakter zur Hebung des Volkes und dadurch des einzelnen als eines Gliedes der Gesamtheit in wirtschaftlicher, körperlicher, geistiger und moralischer Hinsicht“. (Das Lebensrecht der Wohlfahrtspflege, S. 5).

[8]) Hier ist der Begriff der Wohlfahrtspflege zum ersten Mal gesetzlich niedergelegt.

[9]) Siehe Reichsgesetzblatt 1926 I. S. 494.

[10]) Alden, P.: „Begriffsbestimmung und Ziel Sozialer Arbeit“. S. 2.

[11]) Der Uebersetzer von Aldens Abhandlung sagt in einer Anmerkung, daß der Fachausdruck „Soziale Arbeit“ unserm deutschen Begriff „Soziale Fürsorge“ entspricht. Um der Meinung des Autors nahe zu bleiben, bleibt er bei der Benennung „Soziale Arbeit“. Im gleichen Sinne benutze ich den Begriff in meiner Arbeit.

[12]) vgl. Alden, P. a.a.O. S. 3.

[13]) vgl. Alden, P. a.a.O. S. 4.

[14]) vgl. Seite 8.

der Wohlfahrtspflege in England keinen Meinungsstreit aufkommen ließ. Der sachlich-praktische, der nüchtern-geschäftige Brite handelt, ohne sich lange durch komplizierte Gedankengänge in das Wesen der Dinge hineinzuarbeiten. Der Engländer ging in der praktischen Bearbeitung der Wohlfahrtspflege seinen Weg und versuchte das, was sich in anderen Ländern bewährte, seinem System einzugliedern. Aber die theoretische Behandlung überläßt er gern anderen, vornehmlich den Deutschen, und er gesteht es freimütig ein.

Die englischen Begriffe „Sozialer Dienst", „Soziale Arbeit" und „Wohlfahrtsarbeit" umschließen ein Tätigkeitsfeld, welches sich mit dem Arbeitsbereich der deutschen Wohlfahrtspflege deckt.

Den folgenden Ausführungen sei die Definition des Begriffes Wohlfahrtspflege aus dem oben erwähnten Gesetz von 1926 zugrunde gelegt, und es ist nun zu untersuchen, was man unter **Wohlfahrtspolitik** zu verstehen hat.

Politik ist immer Einflußnahme auf Zweck und Ziel, Mittel und Wege jenes Gebietes, dessen Vervollkommnung die Politik jeweils erstrebt. Wohlfahrtspolitik erstreckt sich nun auf das gesamte Gebiet der Wohlfahrtspflege im eben definierten Sinne. Wohlfahrtspolitik umfaßt damit jegliche Einflußnahme, sie ist die Summe aller Maßnahmen — gleich, ob gesetzlicher oder nicht gesetzlicher Art —, die Einfluß auf die Wohlfahrtspflege gewinnen will. Die Wohlfahrtspolitik wird in erster Linie ausgeübt von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, besonders vom Staat. Aber auch die Willensrichtung und Tätigkeit anderer sozialer Gebilde und mächtiger Einzelpersonen ist maßgebend; kirchliche und private Organisationen und der Unternehmer können z. B. in diesem Sinne Wohlfahrtspolitik treiben[15]).

§ 2. Abgrenzung.

Wenn der Begriff Wohlfahrtspolitik möglichst eindeutig herausgestellt werden soll, muß er von verwandten Begriffen abgegrenzt werden. Als verwandte Begriffe kommen in Betracht die „Wohltätigkeitspolitik" einerseits und die „Sozialpolitik" andererseits. Die Wohltätigkeitspolitik umfaßt alle Maßnahmen, die Einfluß auf die Wohltätigkeit gewinnen wollen[16]). Wohltätigkeit, Wohltun ist die Handlung eines Individuums, die das Wohlergehen eines Mitmenschen bezweckt. Wohltätigkeit und Wohlergehen bedingen einander und schließen einen individuellen Vorgang in sich[17]). Das Motiv zur Wohltätigkeit kann das Wohlergehen im ursprünglichen Sinne sein. Immer aber ist die Möglichkeit des Wohltuns von der Zufälligkeit abhängig, daß der Notstand eines Individuums von einem Helfenwollenden entdeckt wird. Es muß also der Notstand schon in erkennbarem Maße vorhanden sein. Die Wohltätigkeit hat damit wesentlich heilenden Charakter.

Als eines der Hauptmerkmale der Wohltätigkeit bezeichnet man die Planlosigkeit, die in dieser Zufälligkeit der Begegnung von

---

15) vgl. Kammel, R.: „Die Wohlfahrtspolitik in Polen". S. 13.
16) „Politik" sei hier im gleichen Sinne verstanden wie im Paragraphen 1.
17) vgl. Goetz Briefs; a.a.O. S. 135.

Helfendem und Hilfeempfangendem ihren Grund hat. Es handelt sich bei der Wohltätigkeit um ein Handeln von Mensch zu Mensch, das sich in keine Regeln und Gesetze fassen läßt. Es fehlt ihm durchaus der Charakter der Planmäßigkeit, den wir als konstitutives Moment[18]) der Wohlfahrtspflege anerkennen und fordern.

Das Objekt der Wohltätigkeitspolitik ist das Individuum, im Gegensatz zur Notstandsgruppe als wohlfahrtspolitischem Objekt. Die Grenze zwischen dem Subjekt der Wohltätigkeitspolitik und dem der Wohlfahrtspolitik kann nicht immer scharf gezogen werden[19]). Aber der Charakter des Notstandes ist stets ein untrügliches Unterscheidungsmerkmal, insofern, als der Wohltätigkeitspolitik der isoliert betrachtete Notstand[20]) des Objektes entspricht, aber bei der Wohlfahrtspolitik tritt der Gruppencharakter des Notstandes in Erscheinung.

Die begriffliche Abgrenzung der Wohlfahrtspolitik von der Sozialpolitik ist erforderlich, weil man besonders der Vermengung dieser beiden Begriffe häufig begegnet. A. Günther[21]) rechnet sogar die Wohlfahrtspolitik in das Gebiet der Sozialpolitik ein, ebenso tut dies von Wiese in seiner „Einführung in die Sozialpolitik"[22]). Man muß bis auf den tieferen Sinn beider Begriffe gehen, „die Wohlfahrtspolitik ist zugleich weiter und enger als die Sozialpolitik"[23]).

War der Notstand bei der Wohlfahrtspolitik ein gruppenmäßiger und erfaßte eine Notstandsgruppe, so ist er in der Sozialpolitik ein genereller und erfaßt zumindest eine Klasse, wenn nicht das Gesellschaftsganze. Soziale Spannungen zwischen einzelnen Klassen sollen dann behoben werden, wenn sie das harmonische Bestehen des Gesellschaftsganzen gefährden. Die Sozialpolitik will das Verhältnis der Klassen oder Gruppen im Sozialorganismus zueinander beeinflussen zur Sicherung des Gesellschaftsganzen. Die Beeinflussung geschieht durch gesetzliche Maßnahmen. Die gesetzliche Regelung ist bei der Sozialpolitik etwas Primäres, bei der Wohlfahrtspolitik etwas Sekundäres. Das Problem der Sozialpolitik besteht in der Gestaltung des Zusammenlebens der Klassen und mächtigen Sondergruppen, in die die Gesellschaft besonders bei wirtschaftlichen Interessengegensätzen zerfällt[24]). A. Weber charakterisiert schlagwortartig: „Wohlfahrtspolitik hat es zu tun mit der Existenz der einzelnen in der Gesellschaft und Sozialpolitik mit der Ueberbrükkung sozialer Gegensätze zur Sicherung der Gesamtgesellschaft"[25]).

Zunächst ist es der Staat, der sich um diese Ueberbrückung sozialer Gegensätze bemüht; denn durch die Spannung gesellschaftlicher Gegensätze mindert sich die Kraft des Staates nach innen und außen. A. Weber sieht zwei verschiedene Motive zur Sozial-

---

[18]) vgl. Ulrich, F.: „Die weltanschaulichen Grundlagen der Wohlfahrtspflege". S. 7.

[19]) Namentlich nicht in England.

[20]) vgl. Weber, H.: „Fürsorgepädagogik" im Pädagogischen Lexikon. Sp. 848.

[21]) Günther, A.: „Sozialpolitik". S. 384.

[22]) v. Wiese: „Einführung in die Sozialpolitik". S. 13.

[23]) vgl. Goetze, S.: „Grundlagen und Voraussetzungen der heutigen Wohlfahrtsarbeit". S. 17. Verf. fährt fort: „es ist falsch, wenn Sozialpolitik u. Wohlfahrtspflege häufig im Sinne eines Untereinandergeordnetseins definiert werden. . . Man geht dabei von quantitativen Maßstäben aus".

[24]) vgl. Weber, A. a.a.O. S. 479 ff.

[25]) vgl. Weber, A. a.a.O. S. 479 ff.

politik: die Selbstbehauptung des Gesellschaftsganzen und die ausgleichende Gerechtigkeit. Maßnahmen im sozialpolitischen Sinne können nur öffentlich-rechtliche Körperschaften, insbesondere der Staat, also autoritative Gesamtgebilde ergreifen[26]). Es scheint mir unrichtig zu sein, wenn man „die neuesten fakultativen vom Recht weniger berührten Gebiete" der Wohlfahrtspolitik unterstellt, und „rechtlich zu fixierende Stoffe in höherem Maße der Sozialpolitik"[27]). Gerade die mannigfachen gesetzlichen Regelungen der Wohlfahrtspflege, durch die Wohlfahrtspolitik veranlaßt, beweisen das Gegenteil[28]).

[26]) vgl. im Gegensatz dazu Heyde, L. im Abriß der Sozialpolitik, S. 7. Er sagt, auch politische Parteien, zu sozialpolitischen Zwecken gegründete Vereinigungen und sogar einzelne Persönlichkeiten können Träger der Sozialpolitik sein.

[27]) vgl. Günther, A. a.a.O. S. 384.

[28]) Es besteht zwar ein rechtlicher Unterschied. Das sozialpolitische Objekt hat in Versicherungsfällen einen klagbaren Rechtsanspruch, da die Leistungen dem Grundsatz nach auf Aequivalenz beruhen. Dem wohlfahrtspolitischen Objekt steht in wenigen Fällen nur das Beschwerderecht zu.

1. Abschnitt

Die Leitideen der Wohlfahrtspolitik des 19. Jahrhunderts.

1. Kapitel

Grundlagen der Wohlfahrtspolitik.

Hier soll nur einleitend zum Thema eine allgemeine Einführung in die Grundlagen der Wohlfahrtspolitik des 19. Jahrhunderts zum Verständnis der Wandlungstendenzen, die sich im 20. Jahrhundert vollzogen haben, gegeben werden. Naturgemäß kann keine tiefergehende Abhandlung sozial- oder religionsphilosophischer Art gebracht werden, da das Thema der Gesamtarbeit eine entsprechende Beschränkung verlangt. —

§ 1. Gesellschafts-, Staats- und Wirtschaftsauffassung.

Der Staat ist in erster Linie jene Instanz, welche die Wohlfahrtspolitik trägt und entwickelt. Nach welcher Richtung die Wohlfahrtspolitik tendiert, hängt daher stark von den geistigen Grundfagen ab, nach welchen das jeweilig bestehende Staatsgebilde geformt ist. Grundlegend für die Ausrichtung der Wohlfahrtspolitik ist die Stellung des Hilfsbedürftigen in der Gesellschaft.

Der Individualismus — schon im 18. Jahrhundert vorbereitet — erreichte im vergangenen Jahrhundert in den angelsächsischen Ländern sowohl als auch in Deutschland seinen Höhepunkt. Der Wunsch nach Freiheit und Selbstbestimmung des einzelnen und das Streben nach „individueller Glückseligkeit" kennzeichnen diese Ideenströmung. Das Individuum ist nach der Auffassung der individualistischen Gesellschaftstheoretiker die einzige Realität. Die Gesellschaft ist demnach nur eine Anzahl lose zusammengefügter Individuen, was zur Folge hat, daß jeder auf sein eigenes Wohl bedacht ist, und für das Wohlergehen des Gesellschaftsganzen nur soweit Verantwortung anerkennt, als damit zugleich auch das Wohl des einzelnen gesichert wird.

Der Individualismus bildete damit auch die Voraussetzung für den wirtschaftlichen Liberalismus, dem vor allem die Unternehmerschicht in England und Deutschland huldigte. Für die rücksichtslose Verfolgung lediglich privatwirtschaftlicher Interessen gab der Individualismus gleich die philosophische Verteidigung ab. So fand der Individualismus seine Verkörperung in der liberalistischen Wirtschaftsgestaltung.

Der Fortschritt der Technik und die aufblühende Industrie lenkten in England und Deutschland den Blick der kapitalistischen Unternehmer auf wirtschaftliche Machtstellung. Das Streben nach Reichtum konnte sich ungehemmt entwickeln und in der liberalistischen Wirtschaftsordnung seine Erfüllung finden. Das freie Spiel der Kräfte war oberstes Prinzip. Das aufsteigende Unternehmertum wollte frei sein von jeder obrigkeitlichen Bindung. Der Staat hatte zurückzutreten und jedes Eingriffsrecht in das wirtschaftliche und soziale Leben aufzugeben.

Dementsprechend wurde dem Armen zunächst vom Staat auch keine Unterstützung oder Hilfe gewährt, es sei denn, daß man ihm den notdürftigsten Unterhalt gab und ihn nach armenrechtlichen Gesichtspunkten behandelte. Später erst ist es möglich, daß der wirtschaftlich Geschwächte auf seine „individualistischen Grundrechte" pochend vom Staat positive Hilfe empfängt. Die Vertreter des Individualismus jener Zeit verhalten sich gegenüber jeder öffentlichen Hilfe für den Armen eindeutig ablehnend.

So äußerte sich John Townsend[29]), daß es falsch sei, Armut zu bekämpfen. Armut sei eine notwendige Bedingung für den Reichtum. Die Tatsache, daß es arme Menschen gibt, welche bereit sind, die niedrigsten Arbeiten auf sich zu nehmen, und den mehr Befähigten ermöglichen, sich ununterbrochen gehobeneren Beschäftigungen zuzuwenden, vergrößert das Glück der Gesellschaft. Townsend sagt wörtlich: „Armengesetze haben die Tendenz, die Harmonie und Schönheit, die Symmetrie und Ordnung zu zerstören, welche in der Weltordnung enthalten sind und von Gott und der Natur erschaffen wurden"[30]). Im Hintergrund von Townsends Haltung steht die Furcht, daß die Zivilisation — sprich technischer Fortschritt — zurück bleibt, wenn die Besitzenden ihre Privilegien einbüßen. Diese Furcht ist durch die liberalistische Theorie begründet, daß Erfolg und Fortschritt von einer kleinen Gruppe von Menschen abhängt, welche die Macht und die Mittel haben, neue Unternehmungen zu beginnen, und als Lohn dafür große Reichtümer ansammeln.

Dieselben Ideen herrschten in Deutschland, nur wurden die ersten Anzeichen später sichtbar. Die Zeit ist gekennzeichnet durch „maßlose Ueberschätzung des auf seine eigene Kraft gestellten Individuums und durch entsprechende Unterschätzung des Druckes, den die gesellschaftlichen Verhältnisse ausüben"[31]).

Es ist nicht ohne Grund, daß sich der wirtschaftliche Liberalismus in England in ausgeprägtester Form entfaltete. Nicht nur, daß England zuerst industrialisiert und damit das klassische Land der kapitalistisch-liberalistischen Wirtschaftsform wurde, auch auf religiös-ethischem Gebiet lagen Wurzeln für den Liberalismus. Die Erfolgsethik der Puritaner, der Glaube an die Bewährung des Individuums, bestimmte grundlegend den kapitalistischen Geist. Nir-

---

[29]) vgl. Starke, C. N.: „Laws of social Evolution and social Ideals", S. 21.

[30]) Zitiert bei Starke, C. N. a.a.O. S. 21. „. . . Poorlaws have a tendency to disturb the harmony and beauty, the symmetry and order, which are contained in this system, and which God and Nature have created".

[31]) Sachs, H.: „Die Entwicklungstendenzen in der Arbeitsnachweisbewegung". S. 9 f.

gends konnte der Liberalismus so schnell Eingang finden, als beim freiheitliebenden, unabhängigen, zähen Briten mit seinen asketisch-puritanischen Sitten, die ihm den „Erfolg erzwingenden" Arbeitsfanatismus sichern.

Es ist nicht verwunderlich, daß aus diesem Geschlecht Malthus stammt, und daß seine Lehren zuerst wiederum in England Eingang finden. Malthus' Theorien sind Wesensbestandteile des Individualismus. Sie beleuchten am schärfsten die Stellung des Individualismus zum Armen. Der manchesterliche Liberalismus nimmt nur zu gern diese Stellung zum Wohlfahrtsproblem auf. Der Haupteinwand gegen die Wohlfahrtspflege ist die Disproportionalität von Nahrungsmittelspielraum und Bevölkerungsvermehrung. Darum hält es Malthus für notwendig, daß es eine gesellschaftliche Schicht gibt, die auf der Grenze liegt und deren Lebensspielraum ungesichert ist. „Jede Hilfe für diese Grenzschicht muß den unheilvollen Nexus zwischen Nahrungsmittelspielraum und Bevölkerungsvermehrung wieder von neuem in Bewegung setzen"[32]). Im Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung hat sich spürbar gezeigt, daß die Produktion — wenn man Produktion anstelle von Nahrungsmittelspielraum setzen darf — nicht mit der Konsumtion der Bevölkerung Schritt hielt. Das Gegenteil war der Fall, die Konsumtion der Bevölkerung hat sich als unfähig erwiesen, die Produktion zu absorbieren[33]).

In seiner Theorie konsequent propagiert Malthus die Enthaltung von der Ehe im Sinne einer Geburteneinschränkung, natürlich nur für die armen Schichten des Volkes, da diese aller Voraussicht nach später nicht für das leibliche und geistige Wohl des Nachwuchses sorgen können. Malthus schlägt vor, das Armengesetz abzuschaffen und anzukünden, daß kein Kind mehr berechtigt sei, Unterstützung zu empfangen; denn seine Qualität und Lebensberechtigung solle sich erweisen, wenn es den „Bestrafungen der Natur" und der „ungewissen Hilfe der privaten Wohltätigkeit" ausgesetzt sei[34]). Man soll nicht durch Hilfe und Unterstützung diese Schichten in den Stand setzen, zu heiraten und den Trieb zu entfalten, „über das Maß der vorhandenen Lebensmittel Kinder zu erzeugen".

Armut und Not sind die natürlichen Repressivmittel für diesen Trieb, den er als eine „konstante Größe" bezeichnet[35]). So sieht Malthus für die Minderung der Geburtenzahl zwei Mittel, das direkte des Elends und das vorbeugende der moralischen Enthaltsamkeit, der Enthaltung von der Ehe[36]).

Das Elend ist im Sinne Malthus' nicht die Folge einer verfehlten Gesellschafts- oder Wirtschaftsstruktur, sondern die Folgeerscheinung eines Naturgesetzes, das zur Auslese des Menschenmaterials notwendig ist. An diesem Punkt läßt sich die gemeinsame Ebene entdecken, auf der auch Darwin und Spencer argumentieren. Darwins Selektionsprinzip findet Ausdruck in Starckes Abhandlung über Darwin: „Nature takes no interest in individuals, but only in the race. Only he, who makes the survival of the race more cer-

---

32) Weber, A. a.a.O. S. 480.
33) vgl. Starcke, C. N. a.a.O. S. 22.
34) vgl. Toynbee: „Industrial Revolution in England". S. 111.
35) vgl. Brentano, L.: „Geschichte der wirtschaftlichen Entwicklung Englands". III. Band, S. 131.
36) vgl. Toynbee, a.a.O. S. 106.

tain, becomes a link in the process of evolution that is going on in nature"[37]), und Spencers Auffassung: „the necessary condition, that this evolution may take place is the struggle for existence, that the fittest and their descendants may conquer and the unfitted die, so that their offspring does not populate the world"[38]).

Vom selben Standpunkt aus betrachtet Spencer die Erziehung und Bildung des Nachwuchses der Armen. Man soll den Armen die Erziehung ihrer Kinder selbst überlassen. Diejenigen, welche gute Qualitäten besitzen, werden unter Opfern und Mühen ihre Kinder erziehen und bilden und auf diese Weise den hochstehenden Teil der Rasse stärken[39]). Der Staat soll also die Schulbildung nicht zur Pflicht machen, denn damit hätte der Staat ja auch die Pflicht, es den Armen finanziell möglich zu machen, für die Erziehung ihrer Kinder zu sorgen. Spencer sagt einmal, „daß man die Fähigkeit zu schreiben und zu lesen allgemein zugängig macht, läßt die Massen nur für schlechte Einflüsse aufnahmefähig sein, welche sonst über ihre Köpfe hinweggegangen wären"[40]). Die Erziehung soll ein Mittel in den Händen der herrschenden Klassen sein, die freie Entwicklung vor einer Kursänderung, die den Wünschen der herrschenden Klassen entgegen gerichtet ist, zu bewahren.

Der Einfluß des Individualismus zeigt sich mehr oder weniger stark während des ganzen letzten Jahrhunderts, und noch in unserem Jahrhundert ist in England sowohl als auch in Deutschland an der Lösung von einzelnen wohlfahrtspolitischen Fragen der Niederschlag dieser geistesgeschichtlichen Elemente zu finden. Die ungünstige Auswirkung des wirtschaftlichen Liberalismus zeigte sich im Anwachsen der sozialen Mißstände, von denen vor allem die Arbeiterklasse betroffen wurde. Diese sozialen Mißstände, die der Liberalismus entstehen ließ, enthalten schon den Keim für die Reaktion des Sozialismus.

Der Industrialismus erforderte ein gewaltiges Arbeitsheer. Der Liberalismus huldigte als oberstes Prinzip der Rentabilität, dem zunehmenden Reichtum und Wohlergehen der wenigen, welche die wirtschaftliche Macht besaßen und damit in gesteigertem Maße auch die politische Macht an sich rissen. Hand in Hand mit dem steigenden Reichtum der Unternehmer ging das wirtschaftliche Absinken der Arbeiterschicht. Geringe Löhne, die Willkür der Arbeitgeber und die wirtschaftliche Abhängigkeit der Arbeiterschaft waren Faktoren, die den industriellen Arbeiter nicht selten der Not auslieferten. In dem Maße, wie nicht mehr für den heimischen Abnehmerkreis sondern für den Weltmarkt und auf Spekulation gearbeitet wurde, nahm die Arbeits-

---

[37]) Starcke, C. N. a.a.O. S. 73. „Die Natur hat kein Interesse am Individuum, nur an der Rasse. Nur der, welcher das Ueberleben der Rasse sicherer macht, wird ein Glied im Entwicklungsprozeß, der in der Natur vor sich geht".

[38]) ders. S. 74. „Die notwendige Bedingung, daß diese Entwicklung vor sich gehen kann, ist der Existenzkampf, den die Besten und ihre Nachkommen bestehen, und die andern sterben, so daß ihre Nachkommenschaft die Welt nicht bevölkert".

[39]) Spencer ist davon überzeugt, daß die starken Individuen ihrer Veranlagung nach am meisten sozial sind.

[40]) Starcke, C. N. a.a.O. S. 76. „. . . the spreading of the ability to read and to write makes the masses susceptible to bad influences, which would have passed over their heads".

losigkeit unverkennbar einen Massencharakter an und wurde chronisch. Doch bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts war das Zeitbewußtsein dem Gedanken eines öffentlichen Schutzes abgeneigt[41]). Der Individualismus beherrschte die Gedankenwelt und wurde mit seiner ganzen Primitivität auf das Wirtschaftsleben übertragen.

Der Arbeiter geriet in Elend und Not. Die individuellen Lebensbedingungen waren mit dem Auf- und Abschwung der Wirtschaft verkettet, so daß sie abhängig waren von Faktoren, die außerhalb der Einflußsphäre des einzelnen Arbeiters lagen. Dazu kam der Druck der sozialen Verhältnisse, dem sich nicht nur minderwertige und unterbegabte Menschen nicht entziehen konnten und so im Wirtschaftskampf kapitulierten. Damit geriet das Fundament der liberalistischen Lehre ins Wanken. Die Bedeutung des „freien Spiels der Kräfte", in dem sich die qualifizierten, hochstehenden Kräfte nur bewähren, überzeugte die Massen nicht mehr. Aus der Idee des Individualismus heraus, welche für die freie Selbstbestimmung eintrat, mußte das aktive Eingreifen einer überindividuellen Macht gefordert werden, welche das Wirtschaftsleben in einer solchen Form beherrschte, daß die Selbstbestimmung des Individuums auch nur annähernd ermöglicht wurde[42]).

So fielen die Anfänge des modernen Sozialismus als „antiindividualistischer Ideenrichtung"[43]) gleich auf fruchtbaren Boden. Nicht das Individuum, sondern die Gesellschaft, die Masse ist Träger des Rechtes und der Macht im wirtschaftlichen und politischen Leben. Der Kollektivismus brach durch mit seiner umgestaltenden Kraft. Er verlangte zum Wohl der Gesamtheit das Wohl des einzelnen. Das Gemeinwohl konnte nur durch ein Maximum an Aufgaben erreicht werden, die der Staat zu erfüllen hatte. Aber die Gesamtheit hat man trotzdem im Sozialismus des 19. Jahrhunderts nicht im Auge gehabt. Es war die gleiche Herrscherpolitik wie der Liberalismus sie trieb. Man verlangte Klassenherrschaft — natürlich die Macht derer, die bisher unterdrückt worden waren, der Arbeiterklasse. Man verlangte wirtschaftliches Mitbestimmungsrecht, die Anteilnahme an Unternehmungen, den Schutz der arbeitenden Klasse. Man will nicht private Wohltätigkeit empfangen, Almosen, oder gar polizeilich verfolgt sein, man will das Recht auf Wohlergehen, das Recht auf Staatssorge und -hilfe. Weil jeder die Resultante zahlreicher Faktoren seiner Umwelt ist, hat diese Umwelt, die Gesellschaft, für das Wohlergehen der einzelnen aufzukommen. Es gibt eine Kollektivverantwortung der Gesellschaft, und aus dieser Verantwortung leitet der Sozialist das Recht des einzelnen her.

In England trat der Frühsozialist Owen mit seinem praktischen Idealismus für die Arbeiterschaft ein. Owen war durch das Quäkertum beeinflußt und wollte das Mitgefühl in vollem Umfang wecken. Durch seine optimistische Lebensrichtung bedingt war sein Ziel, die

---

41) vgl. Sachs, H. a.a.O. S. 8.

42) vgl. Sachs, H. a.a.O. S. 21. „. . . nur noch gesellschaftliche Fürsorge vermochte den breiten Massen die Möglichkeit freiwilligerer Lebensgestaltung zu gewährleisten, sei es, daß durch prohibitive Maßnahmen die Willensbetätigung der wirtschaftlich Stärkeren zugunsten der Schwächeren eingeengt wurde, sei es, daß die staatlichen oder gemeindlichen Gebilde mit eigenen Veranstaltungen auf den Plan traten".

43) Siehe Weber, H.: „Einführung in die Sozialwissenschaften". S. 108.

Menschen zu einer allumfassenden Liebe und Wohlfahrt zu führen. Den Wohlfahrtsgedanken hat er als Ausdruck des „vernunftmäßigen Handelns" weiterentwickelt. „Armut engt die Produktion ein, wenn der Lebensstandard der Arbeiterklasse so gedrückt wird"[44]).

Im sozialistischen Sinne predigte Cobbet unaufhörlich: Armenunterstützung ist keine Wohltat, sondern ein legales Recht, und zwar das Recht eines jeden Bedürftigen — gleich, ob es sich um ein „würdiges" Individuum handelt oder nicht[45]).

Spencer verlangte vom Staat, daß er keine Armenunterstützung gewähre, und eines seiner Hauptargumente war, daß Staatshilfe die private Wohltätigkeit töte. „Love for one's fellow — men is in its essence highly civilizing"[46]). Doch zu gleicher Zeit beschuldigt er die private Wohltätigkeit, daß sie das Betteln fördere. Die beste Hilfe sei, den einzelnen zu befähigen, sich selbst zu helfen. Aber gerade das wurde durch die im Gefüge des Staates vorherrschenden Kräfte schwerer gemacht; man schuf Bedingungen, die dem Hilfsbedürftigen keine ausreichende Vorsorge für den Fall der Armut ermöglichten.

An dieser Stelle greift auch Henry George Spencer an. Den sozialistischen Gedankengängen folgend, verlangt George Besitz für die Besitzlosen, Boden für die nicht Besitzenden. Mit bitteren Vorwürfen gegen den Staat und das von ihm geduldete Unrecht gegen „neunzehn Zwanzigstel" der Menschheit klagt er, ob es Recht sein könne, der Masse keinen Platz an der Tafel des Lebens einzuräumen[47]), weil alle Plätze schon belegt seien.

Auch gegen Spencers Unterscheidung von egoistischer und altruistischer Gerechtigkeit lehnt sich George auf, und mit ihm die anderen Sozialisten. Die egoistische Gerechtigkeit ist im Anspruch des Individuums verwurzelt, all das zu besitzen, was es durch den ungehinderten Gebrauch seiner Fähigkeiten erlangen könnte. Altruistische Gerechtigkeit wird durch Verträge der Gesellschaft geschaffen, welche für jedes Individuum die gleichen Rechte fordern.

Dieser Idee von der Gerechtigkeit steht George scharf entgegen. Wie sehr auch immer das Individuum sein Recht beansprucht, nur durch die Tatsache, daß die Gesellschaft als zentrale Autorität nicht nur das Recht inbezug auf seinen Inhalt anerkennt, sondern auch seine Form schützt, wird das Recht zu einem legalen Anspruch und nicht zu einer logisch mehr oder minder gut begründeten Machtforderung.

Dieser Unterschied zwischen Spencers und Georges Auffassung von der Gerechtigkeit enthält auch eine Wurzel für ihre verschiedene Stellungnahme zum Armen im Staat. Für Spencer ist der Erfolg im Wirtschaftsleben und damit die Machtstellung im politischen Leben die Frucht aus den Fähigkeiten des Individuums. Wer diese Macht nicht erringt, hat entweder zu wenig Vertrauen zu sich selbst

---

44) Starcke, C. N. a.a.O. S. 22. „. . . powerty was a threat to produktion, and this would . . . be . . . the decay o the nation, if it lowers the standard of living of the working — class.

45) vgl. Fay, C. R. „Life and Labour in the Nineteenth Century". S. 85.

46) zitiert bei Starcke, C. N. a.a.O. S. 80. „. . . die Nächstenliebe ist in ihrem Wesen im höchsten Maße zivilisierend".

47) Starke, C. N. a.a.O. S. 80 „. . . could it be just that the masses were given no seats at the table of life because all the seats were occupied".

oder zu geringe Fähigkeiten, und Armut ist für Spencer damit nur Einzelschicksal. So auch ist Spencers große Abneigung gegen die Demokratie als politisches System zu erklären, weil sie „die Tyrannei der Schwachen und Minderwertigen über die Fähigen stärkt"[48]).

Aber für Henry George ist die Armut ein Wesensproblem. Keine Gesellschaft, die solche Armut duldet, kann bestehen. Er betrachtet die Armut nicht als etwas in den Individuen Bedingtes, sondern sieht sie „as the consequence of unjust laws, that have tied them hand and foot"[49]).

Wenn man Spencer und George als Exponenten ihrer individualistischen und sozialistischen Richtung betrachtet, sieht man bei dieser ihrer Stellungnahme gleich auch die ganze Kluft zwischen dem Individualismus und Sozialismus in ihrer Stellung zur Armut.

In Deutschland hatte sich durch die gleichen wirtschaftlichen Kräfte der Industrialismus mit seinen Schattenseiten entwickeln können. Die geistesgeschichtlichen Einflüsse waren dieselben wie in England. Und doch haben sich in England der Individualismus und der Liberalismus im Ganzen gesehen wohl auf breiterer Basis entwickeln können als in Deutschland. Rein äußerlich ist das durch die stärkere industrielle Wirtschaftstätigkeit bedingt, vor allem durch die ungehemmt voranstürmende Welthandelsmacht Englands, die im Lande zu einem größeren Raubbau an der lebenden und späteren Generation ausartete. Außerdem ist dem Engländer als Menschentyp der kollektivistische Gedanke wesensfremder als dem Bewohner kontinentaler Länder, besonders dem Deutschen.

Aus den erwachsenen Mißständen und aus der Erkenntnis heraus, daß es im bestehenden Wirtschaftssystem nicht für jeden eine Arbeitsmöglichkeit gab — weil man durch Ueberproduktion schon auf totem Geleise war — erwuchs der Sozialismus als utopischer Sozialismus, als marxistischer oder auch als religiöser Sozialismus, der an das puritanische Gerechtigkeitsstreben erinnert und diese Verwandschaft in seinen Bestrebungen bei den englischen Fabiern erkennen läßt[50]).

Friedrich Engels schuf den Uebergang zur marxistischen Periode, und mit ihm beginnt eine neue weltanschauliche Begründung des Wohlfahrtsgedankens im Sozialismus. Er stellt sich in starken Gegensatz zu den englischen Sozialisten. Er verwirft jede Philanthropie und Owens Parteiergreifung für die allgemeine Menschenliebe. Ziel ist die soziale Glückseligkeit, die nur erreicht werden kann durch die Aufhebung des Privateigentums und den Umsturz des bestehenden Wirtschaftssystems.

Marx betont die ökonomische Eigengesetzlichkeit, die Abhängigkeit des Menschen von den ökonomischen Verhältnissen, entwickelt diese Gedanken systematisch und wendet sie mit aller Konsequenz auf die gesamte Wirtschaft und die Geschichte an. Seine materialistische Geschichtsauffassung entstammt dem Streben, alles Geschichtliche aus gesetzmäßigen Notwendigkeiten abzuleiten.

---

[48]) vgl. Starcke, C. N. a.a.O. S. 9.

[49]) ders. a.a.O. S. 95. „. . . als Folge von ungerechten Gesetzen, die ihnen (den benachteiligten Individuen) Hände und Füße binden".

[50]) vgl. Wagner, E.: „Die Motive der Fürsorge". S. 346.

Marx Ziel ist Glück und Wohlstand der Menschen als Ausfluß der Gerechtigkeit. Diese Gerechtigkeit kann nur erlangt werden durch die „Hebung der Massen" und durch den „politischen Fortschritt", der jede obrigkeitliche Fürsorge unnötig macht. Marx beruft sich auf die sogenannten Menschenrechte der Aufklärungszeit. Armut ist die Folge des einseitigen Privateigentums am Kapital. Man will nicht von der patriarchalischen oder obrigkeitlichen Fürsorge unterstützt und damit abhängig von den herrschenden Klassen sein. Staatshilfe ist das Recht jedes Staatsbürgers, und nur private Fürsorge ist demütigend und degradierend.

§ 2. Religiös-Ethische Strömungen.

In dem Auf und Ab der verschiedenen Kräfte zeigten die religiös-ethischen Strömungen im 19. Jahrhundert in gewissem Sinne eine größere Konstanz und blieben sich in ihrer Stellungnahme zur Wohlfahrtspolitik ziemlich gleich, was sich daraus erklärt, daß die Wohlfahrtspflege im Sinne der religiösen Weltanschauung eine transzendente Motivierung erfährt, und nicht so sehr bei der Gestaltung der Wohlfahrtspolitik durch die zeitgeschichtliche Verumständung variiert. Doch kann nicht geleugnet werden, daß auch zeitgeschichtliche und zeitgeistige Momente im 19. Jahrhundert die Stellungnahme der religiösen Weltanschauungen zur Wohlfahrtspolitik beeinflußten. Ebenso existierte ein umgekehrt befruchtendes Verhältnis[51]).

Im Katholizismus hat sich in seiner grundlegenden Einstellung zum Wohlfahrtsproblem nichts geändert — verständlich aus seiner dogmatischen Grundhaltung heraus und seinem einheitlichen geschlossenen Charakter. Im Protestantismus, der in verschiedenen Spielarten in England und Deutschland wiederkehrt, machen sich gewisse Einflüsse des Zeitgeistes aus dem 19. Jahrhundert bemerkbar.

Im lutherischen Protestantismus ist die Nächstenliebe Wesensbestandteil. Man soll jedermann untertan sein durch die Liebe. Luther sagte in einer Predigt: „Die lebendigen Heiligen seien deine Nächsten, die nackten, die hungrigen, die durstigen armen Leute"[52]).

Das soziale Elend ist in erster Linie Erziehungsmittel für den Glauben, dann bei Luther auch Anstoß zur Kampfansage gegen die Ungerechtigkeit, die von der Obrigkeit ausgeht.

Calvin bog die Ideen des Protestantismus insofern für die Wohlfahrtspolitik um, als der Glaube sich nicht nur im diesseitigen Leben zu bewähren hat, sondern der Erfolg, die wirtschaftliche Wohlfahrt als Zeichen der Bewährung angesehen wird für den, der im Dienste Gottes steht. Von hier aus gehen die gedanklichen Verbindungen zu einigen Arten des englischen Protestantismus.

In der heutigen Form des Protestantismus tritt uns fast eine einheitliche Stellung zum Wohlfahrtsproblem entgegen, und zwar durch die geistige Beeinflussung Wicherns. Zur lutherischen Orthodoxie trat noch der pietistische Gedanke der rationalistisch-humani-

---

51) Besonders in England, wo der asketische Protestantismus stark mitbestimmend auf die zeitgeistige Entwicklung einwirkte.

52) zitiert bei Ulrich, F. a.a.O. S. 100.

tären Ideen. Vom Einfluß des Pietismus hat Wicherns Einstellung zur Wohlfahrtspflege wenigstens zu Beginn ihre Färbung erhalten.

In dem Augenblick, wo Wichern sich an die Masse, an die Gesellschaft wendet, um geschlossen den Feldzug gegen Elend und Laster zu beginnen, tritt der religiöse Individualismus Luthers zurück. Wichern will die „Wiedergeburt des christlichen Lebens", das ist der „Dienst des heilerfüllten Volkes am heillosen Volk"[53]). Sein Ziel ist die Rettung der Gesellschaft, der Gesamtheit, der ganzen Menschheit, und nicht nur die Wiedergeburt des Individuums aus dem Christentum. Die Rettung der Menschheit kann im Sinne Wicherns nur vor sich gehen, wenn die aus dem Glauben kommende Liebe jedem die innere Verpflichtung zum Dienst am Nächsten auferlegt, also wenn die Liebe die Grundlage für die Wohlfahrtspflege ist.

Hier müssen die Einwände Erwähnung finden, die Karl Barth und Friedrich Gogarten gegen die so begründete Wohlfahrtspflege des 19. Jahrhunderts erheben. Für Barth ist die ethische Frage eine kritische. Die Liebe ist als Eros zu erkennen und die vom Menschen ausgehende Gerechtigkeit nur als eine „justitia civilis". Aus dem Gottesgedanken ergibt sich die unendliche Entfernung zwischen dem Menschen und Gott und die Unmöglichkeit einer Handlung des Menschen im Sinne einer sittlichen, moralischen Handlung. Für Barth gibt es nur das gerechtfertigte Tun: die werktätige Bruderliebe. Aber einen Weg dadurch zu Gott gibt es nicht, die Erwählung liegt in Gottes Macht. Somit ist für die Wohlfahrtspflege, für die ganze Sozialethik die Voraussetzung vom Gottesbegriff aus zweifelhaft[54]).

Gogarten wendet sich gegen die sogenannte Sozialität in der Wohlfahrtspflege, die ihren Ursprung in der Vormachtstellung der Vernunft habe. Welt, Menschen, Gesellschaft und Ordnung werden von der Idee des Ichs verstanden, alles Tun sei auf die Vervollkommnung und Bereicherung dieses Ichs abgestellt. Im Glauben allein fällt die Entscheidung des einzelnen. Ueber diesen Glauben hinaus ist kein Tun zu verlangen.

Die werktätige Liebe — im Barthschen Sinne die Bruderliebe — ist somit durchaus nichts durch den christlichen Glauben Fundiertes. Sie gehört zum Menschen als etwas ethisch Selbstverständliches. Durch die werktätige Nächstenliebe der Menschheit das Christentum im Sinne der Wiedergeburt[55]) bringen zu wollen, sei in Wirklichkeit christlich gefärbte Philanthropie, sei nicht die eigentliche Aufgabe der Kirche, und verwässere den Glauben.

Auf die Stellung des englischen Protestantismus zur Wohlfahrtspflege hat Calvin großen Einfluß gehabt. Der Bewährungscharakter, der dem Wohlergehen des Menschen anhaftet, zeigt deutlich die Einstellung, die der englische Protestantismus noch im 19. Jahrhundert zum Armutsproblem hat. Armut ist eigenes Verschulden, — ein Zeichen, daß der Mensch sich nicht bewährt hat.

Alles gehört Gott, jeder Mensch, und alles Tun der Menschen muß im Dienste Gottes stehen, und das Tun muß gut sein, weil es

---

[53]) vgl. Ulrich, F. a.a.O., S. 112.

[54]) vgl. zu dieser Ausführung Ulrich, F. a.a.O. S. 114,115.

[55]) die Wiedergeburt der Gesellschaft im Christentum, wie Wichern sie durch die Wohlfahrtspflege schaffen will.

Gottes ist. Nicht was des Menschen Glückseligkeit ausmacht, sondern was zu Gottes Ehre ist, muß getan werden. Darum ist aller Erfolg und aller Ruhm nicht unser, sondern Gottes. Aber weil wir den Erfolg für Gott erringen, bleibt er nicht aus -- wenn wir uns bewähren.

Puritaner und Calvinisten gehen in diesem Gedankengang eine Strecke gemeinsam. Weil jeder Mensch Gott gehört und wir Gott dienen, haben wir auch einander zu dienen. Wir haben dem Armen die Möglichkeit zu geben, sein Tun von neuem in Gottes Dienst zu stellen, und ihm damit die Gelegenheit zu geben, sich zu „bewähren".

Obschon Quäker und Puritaner viele trennende Merkmale aufweisen — in ihrer Stellung zum Wohlfahrtsproblem zeigen sie Gemeinsames. Auch der Quäker hilft dem Armen aus dem Gottesgedanken heraus, er erkennt den Funken des Göttlichen in ihm und stellt ihn damit dem Ich zur Seite[56]).

Dazu kommt beim Quäker wie beim Puritaner die Haltung, die er dem Kapital gegenüber einnimmt. Durch ihren Arbeitsfanatismus erzwingen sie sich den Erfolg, mit ihm den Reichtum. Im Gebot der Arbeit erhalten die Arbeitsfrüchte ihre Rechtfertigung. Aber durch den asketischen Charakter der Religion bleiben die Früchte nur für die „Weiterarbeit verwendbar". Max Weber sieht hier die Wurzel für den Kapitalismus der angelsächsischen Welt[57]). Die Erfolgsethik, die Erwählung durch Gott zur Lösung bestimmter Aufgaben in der Welt, das starke Glückssehnen, all das schafft die breite Basis für den Wirtschaftserfolg des erobernden Briten.

---

[56]) vgl. Ulrich, F. a.a.O. S. 107.

[57]) vgl. Plaut, Th.: „Die geistigen Grundlagen der englischen Sozialpolitik". S. 93.

II. Abschnitt.

Die Wandlungstendenzen der Wohlfahrtspolitik seit der Jahrhundertwende.

Um die Jahrhundertwende erreichte England den Höhepunkt seiner wirtschaftlichen Machtstellung innerhalb der europäischen Länder. Aber in Deutschland war ihm ein gefürchteter Konkurrent erwachsen. Die Industrialisierung hatte sich hier zwar später als in England vollzogen; aber sie konnte sich im Ganzen gesehen planvoller und organischer entwickeln. Man vermied die gröbsten Mängel, die in England durch eine überstürzte Industrialisierung des Landes in Erscheinung traten.

Die Situation am Ausgang des 19. Jahrhunderts war in beiden Ländern gekennzeichnet durch das einseitige Zielstreben der kapitalistischen Unternehmer nach wirtschaftlicher Macht einerseits und das Anwachsen der sozialen Mißstände andererseits. Der Zustrom großer Bevölkerungsmassen zu den Zentralpunkten der Industrie hatte einen Notstand zur Folge, an dem noch die Gegenwart trägt. Die Großstadt — selbst ein Geschöpf des wirtschaftlichen Emporstürmens — liefert ein Beispiel für das Vorherrschen lediglich privatwirtschaftlicher Unternehmerinteressen, die ausschlaggebend waren: die Mietskasernen mit ihren dunklen Hinterhäusern und engen Höfen, die in kürzester Frist und zweckvoll vom Standpunkt nur den Augenblick bedenkender Menschen entstanden waren; denn sie brachten das Arbeiterheer auf billigste Weise unter, indem der teuere Stadtboden auf das Wirtschaftlichste ausgenutzt wurde.

In England hatte sich die Unterbringung der Menschen in elenden Stadtwohnungen noch wesentlich ungünstiger gestaltet. England war in stärkerem Maße industrialisiert und hat in viel verantwortungsloserer Weise mit der Menschenkraft gewirtschaftet. Die „slums", niedere, dunkle Häuserreihen, die ganze Straßen und Stadtviertel bilden, zeigen allerorten in England, wie sehr die privatwirtschaftlichen Interessen bei der Wohnungsbeschaffung im Vordergrund gestanden haben. Das Wohnungselend ist repräsentativ für den ganzen Komplex der sozialen Mißstände um jene Zeit. Als Folgeerscheinung der Wohnungsnot traten gesundheitliche und sittliche Schäden auf, die am Volkskörper zehrten. Dazu kamen noch die schlechten Arbeitsbedingungen des Industriearbeiters, wie lange Arbeitszeit und Arbeit in unhygienischen Arbeitsräumen, sowie die Frauen- und Kinderarbeit.

Es müssen erst die „Kinderkrankheiten des Industrialismus" chronisch werden, ehe sich der Gedanke einer staatlichen Schutz-

pflicht gegenüber den wirtschaftlich Schwachen durchringen kann[1]). Es ist kennzeichnend für die Geistesverfassung des 19. Jahrhunderts, daß der Staat die sozialen Mißstände erst in dem Augenblick bekämpfte, als sie sich in kulturpolitischer, bevölkerungs- und militärpolitischer Hinsicht als Gefahrenmomente für den Staat auswirkten. Die Schattenseiten des Industrialismus werden bemerkbar, wenn als Ergebnis der ungesunden Lebensbedingungen widerstandsschwache Menschen zur Arbeit und zum Heeresdienst kommen. Man brauchte kräftige, gesunde Menschen, und das vorhandene Menschenmaterial erfüllte diese Bedingungen nicht.

In Deutschland und England zeigte es sich, daß nicht nur während der Krisenzeiten die menschlichen Kräfte über Gebühr verzehrt wurden, sondern daß die Art und Weise der industriellen Betätigung hinsichtlich des Menschenverbrauchs geändert werden mußte, wenn die Wohlfahrt der Gesamtheit für die Zukunft gewährleistet sein sollte. Der Liberalismus, der die Menschen vom Gemeinschaftsgedanken weitgehend losgelöst hatte, fand hier eine Schranke. Der Staat als letztlich übergeordnetes Gemeinschaftsgebilde trat mit seinen Ansprüchen auf. Staatlicherseits ergehen aus dem Motiv der „Staatsraison" Maßnahmen zur Behebung der als Begleiterscheinung des modernen Industrialismus auftretenden sozialen Mißstände. Sozialpolitische Maßnahmen[2]), mit denen der Staat zur Beseitigung des Massenelendes auf den Plan trat, sind Symptome für den Einbruch in das liberalistische Denken. Das Versicherungswerk Bismarcks sollte die Grundübel der wirtschaftlichen Mißstände beheben. Die getroffenen Maßnahmen waren in erster Linie als Vorbeugungsmittel gedacht. Man wollte mit ihrer Hilfe verhindern, daß es weiterhin zu den Massennotständen von Armut und Krankheit kam.

Warum das Versicherungswerk in sozialpolitischer Hinsicht nicht den Erfolg brachte, wie ihn sein Schöpfer erwartet hatte, kann in diesem Zusammenhang nicht erörtert werden. Der Staat hatte mit den Versicherungsgesetzen, die im Wesentlichen und aus erklärlichen Gründen unter konservativer Führung zustande kamen, eine für alle Länder mustergültige Tat vollbracht. Daneben spielen alle anderen Maßnahmen auf sozialpolitischem und wohlfahrtspolitischem Gebiet eine weit minder bedeutende Rolle. Ein Einbruch mit gewaltigsten Ausmaßen in das Laissez Faire des wirtschaftlichen Kräftespiels war erfolgt. Durch die Kaiserliche Botschaft des Jahres 1881 wird der Umbruch vom „Polizeistaat" zum „Wohlfahrtsstaat" dokumentiert. Als Symptom für diesen Umbruch gilt auch die Wandlung, welche sich um jene Zeit im öffentlichen Armenwesen vollzog. Die repressiven Maßnahmen der „Armenbekämpfung" wandelten sich langsam in positive fürsorgerische Maßnahmen der Wohlfahrtspolitik. Wohlfahrtspolitische Bestrebungen traten mehr und mehr in den Vordergrund. Die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege seit der Jahrhundertwende dokumentiert das steigende Verantwortungsgefühl des Staates für die Wohlfahrt des Volkes[3]).

---

[1]) Koch, L.: „Die Wandlungen der Wohlfahrtspflege im Zeitalter der Aufklärung". S. 263.

[2]) man vgl. die sozialpolitische Gesetzgebung, angefangen vom Kinder-, Jugendlichen- und Frauenschutz bis zum Versicherungswerk Bismarcks.

[3]) Die Wohlfahrtspflege des 19. Jahrhunderts hatte als hauptsächliche gesetzliche Basis nur die Gesetze „Ueber die Verpflichtung zur Armenpflege" vom

2. Kapitel.

Das Subjekt.

§ 1. Der Unternehmer.

Rein wirtschaftliche Gesichtspunkte in der Stellung des Liberalismus zur Armenpflege führten zu der Forderung: Armut ist nur dann zu beseitigen, wenn es zur Erhaltung und Hebung der Arbeitskraft im Wirtschaftsprozeß erforderlich ist. Daß diese Gedankengänge vor allem in Unternehmerkreisen groß werden konnten und sich allem Auffassungswandel zum Trotz verhältnismäßig lange hielten, ist begreiflich. Ein Unternehmer, mitten im Konkurrenzkampf, in der Hochblüte der industriellen Leistung, verfocht eben nur seine privatwirtschaftlichen Interessen. Er überließ die Armenpflege den Organen des öffentlichen Armenwesens und der freien Liebestätigkeit.

Der Unternehmer schuf Wohlfahrtseinrichtungen in seinem industriellen Betrieb, d. h. er trieb eine eigene Unternehmerwohlfahrtspolitik[4]), die verschiedene Wurzeln haben konnte. In den wenigsten Fällen waren es humane Gesichtspunkte, die ihn dazu veranlaßten; in der Regel geschah es aus rein ökonomisch-privatwirtschaftlichen Erwägungen heraus. Er war sich der „unauflöslichen Interessengemeinschaft zwischen Unternehmer und Arbeiter" bewußt[5]). In der deutschen Arbeitgeberzeitung hieß es: „Im Allgemeinen liegen die Verhältnisse so, daß die Errichtung von Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen geradezu durch das Interesse der Arbeitgeber selbst bedingt wird, . . . daß überall da, wo für die Arbeitgeber ein Vorteil aus solchen Wohlfahrtseinrichtungen nicht erwächst, deren Schaffung auch unterbleibt"[6]).

Der Standpunkt, „Herr im Hause" zu sein, blieb noch lange maßgebend[7]), wie er auch bei allen wohlfahrtspolitischen Verhandlungen des Zentralverbandes deutscher Industrieller zum Ausdruck kam. Alfred Krupp empfahl in nicht mißzuverstehender Deutlichkeit in verschiedenen Aufrufen, zu kündigen, falls die Arbeiter „die ungerechtfertigten Forderungen" nicht einstellten und sich mit seinen Wohlfahrtseinrichtungen zufrieden gäben. Ford lehnt in seinen Betrieben berufsmäßige Wohlfahrtspflege überhaupt ab und setzt Wohlfahrtspflege gleich Unproduktivität. Aber er fühlt sich für das Wohlergehen seiner Arbeiter verantwortlich; denn Wohlergehen bedeutet ihm Leistungserhöhung und damit Wirtschaftserfolg[8]).

---

31. 12. 1842 und „Ueber den Unterstützungswohnsitz" vom 6. 7. 1870, die in primitiver Weise die notdürftigste Unterstützung für die Armen regelten.

[4]) vgl. hierzu den Einwand im Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege, 2. Aufl. Art. „Betriebswohlfahrtspflege".

[5]) Herkner, H.: „Die Arbeiterfrage". S. 416.

[6]) Arbeitgeberzeitung, Nr. 41, Jahrgang 1904.

[7]) Noch 1930 führte Schenz aus, daß auf dem Mannheimer Kongreß für soziale Reform v. Schulz-Gaevernitz sich energisch gegen den Standpunkt des „Herrn im Hause" als auch gegen den des Klassenkampfes wandte. Schenz, O.: „Meine betriebspolitischen Versuche und Erfahrungen". S. 69.

[8]) Ford, H.: „Mein Leben und Werk" S. 243 f.

Es ist verständlich, wenn der Unternehmer durch Wohlfahrtseinrichtungen namentlich die guten Arbeitskräfte an seinen Betrieb ketten will; häufiger Wechsel der Arbeiter beeinträchtigt die Leistungsfähigkeit des Betriebes erheblich. Aber der Unternehmerwohlfahrtspolitik hafteten Mängel an, die den stärksten Widerstand der Arbeiterschaft hervorriefen: Abhängigkeit vom Arbeitgeber bei der Wahl, Beeinträchtigung des Wahlrechtes und der Wahlfreiheit, auch dann wenn es sich um eine Wahl im Betrieb oder in der Kommune handelt[9]). Vielfach sah man in den Unternehmerwohlfahrtseinrichtungen ein Mittel zur Unwirksammachung des Koalitionsrechts. Empfindlich wurden die Arbeiter auch oft durch die Bestimmungen getroffen, die mit der Benutzung einer Werkwohnung verbunden waren. Fristlose Kündigung oder Mietserhöhung drohten dem Arbeiter und verpflichteten ihn zur Abhängigkeit, auch oft in Dingen, die nicht in direktem Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis standen[10]). Erbitterte Kämpfe wurden auf Seiten der freien, mehr noch der in Gewerkschaften organisierten Arbeiterschaft gegen die Unternehmerwohlfahrtspolitik geführt.

Die Mängel, die der Unternehmerwohlfahrtspolitik anhafteten, sind naturgemäß von der Arbeitnehmerseite aus überschätzt worden, und zwar aus der verständlichen Furcht, daß die Erreichung ihrer politischen Ziele durch die Wohlfahrtsinstitutionen der Unternehmer gefährdet würde. Es kann nicht geleugnet werden, daß die Arbeitgeberwohlfahrtspolitik Gefahren für die Arbeiterschaft in sich barg, aber in vielen Fällen blieben es eben nur Gefahren, die sich verhältnismäßig selten als wirkliche Mängel auswirkten.

In diesem Sinne sagt auch Adolf Weber[11]): „Es scheint in den Vorwürfen, die man den Wohlfahrtseinrichtungen macht, eine Uebertreibung zu liegen. Manche Verträge mögen härter klingen, als sie in Wirklichkeit gehandhabt werden. . . Dem Vorteil, daß vielleicht zehn Arbeiter durch Wohltaten mit dem Unternehmer enger verknüpft werden, stände der Nachteil gegenüber, daß Hunderte von der Agitation durch Hinweis auf den Mißbrauch der Wohlfahrtseinrichtungen als „Knebelinstitute" innerlich entfremdet würden".

Wenn man die Wohlfahrtseinrichtungen als Mittel im Kampf gegen die Arbeiter ansieht, so könnte man den Begriff „Kampfmittel" schon frühzeitig anwenden, also schon beim „freundlichen Händedruck" — wie A. Weber sagt — den der Arbeitgeber dem treuen Arbeiter gewährt und dem „aufrührerischen" Element verweigert[12]). Auch in den Kreisen der Arbeiterführer selbst bildete sich schon vor dem Kriege ein etwas milderes Urteil[13]). — —

„Die Haltung des modernen Unternehmers kann doppelt sein. Sie ist entweder individualistisch d. h. unverpflichtet gegen die

---

[9]) vgl. Günther-Prévôt: „Die Wohlfahrtseinrichtungen der Arbeitgeber in Deutschland und Frankreich".

[10]) vgl. Weber, A.: „Der Kampf zwischen Kapital und Arbeit". S. 318,322.

[11]) Weber, A. a.a.O. S. 318.

[12]) Die in diesem Zusammenhang schon zitierte Schrift von Günther-Prévôt nimmt eine nur ablehnende Stellung zur Unternehmerwohlfahrtspolitik ein.

[13]) vgl. Weber, A. a.a.O. S. 320.

Belegschaft über die Lohnzahlung hinaus. Dieser Individualismus . . beherrschte zumal in England eine ganze (die frühere)[14]) Unternehmergeneration. . . Oder aber: der Unternehmer hat ein über die Lohnzahlung hinausreichendes Verpflichtungsgefühl, welches aus unreflektierter individualistischer Haltung stammt (wie z. B. die Wohlfahrtspolitik, für welche die extrem-privatwirtschaftlichen Interessen — der Rentabilitätsstandpunkt — allein maßgebend sind), oder aus bewußt weltanschaulichen und ethischen Motiven. (Die jetzige Unternehmergeneration in England)! Diese Haltung bezeichnet man gemeinhin als patriarchalisch"[15]).

Inbezug auf die zugrundeliegenden Motive bricht eine Wandlung in der Unternehmerwohlfahrtspolitik durch. Schon vor dem Kriege macht sich eine Verschiebung der Motive bemerkbar, von privatwirtschaftlichen zu ethisch-sittlichen Motiven, die meist zu der eben genannten patriarchalischen Form der Wohlfahrtspflege führen. Diese patriarchalisch ausgeübte Wohlfahrtspflege wurde in Deutschland später vom Arbeitnehmer sehr mißliebig aufgenommen, der sich als „Nur Objekt" fühlte und sich die ihm vorgesetzte „Befürsorgung" gefallen lassen sollte[16]).

Goetz Briefs sieht die Gründe für die Unbeliebtheit der patriarchalischen Unternehmerwohlfahrtspolitik in der Unverträglichkeit des Patriarchalismus mit dem liberalen Konkurrenzsystem. Der „unverpflichtete" Unternehmer ist konkurrenzfähiger, und so müssen die wohlfahrtspflegerischen Leistungen der anderen Unternehmer herabgesetzt werden, um die Betriebskosten zu verringern. Bei der Arbeiterschaft vermindert sich dann auch das subjektive Gefühl des Verpflichtetseins. Das persönliche Verbundenheitsgefühl und die Betriebsanhänglichkeit lassen nach und enden im Antipatriarchalismus. Beide Teile finden sich resigniert mit den Tatsachen ab. Der Prozeß des geistigen Mündigwerdens der Arbeiterschaft beginnt[17]).

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung für diesen Fragenkomplex ist die Neigung des Deutschen zum Etatismus, die sich besonders nach der Jahrhundertwende bemerkbar machte und sich immer stärker bis in die Gegenwart entwickelte. Man will auf beiden Seiten Verantwortung und Sicherung vom Staat, auf Seiten der Unternehmer sowohl als auch der Arbeiter. Der Unternehmer will gerne einen Risikoanteil auf den Staat abwälzen und ihm dafür ein Mitbestimmungsrecht in der Unternehmung einräumen. Ebenso verlangt der Arbeiter seine Sicherstellung mehr vom Staat als vom Unternehmer. Der „Fürsorgestaat" soll auch einen Risikoanteil des Arbeiterlebens auf sich nehmen. Damit ergibt sich verständlicherweise der Wunsch auf beiden Seiten, die Wohlfahrtsaufgaben auf den Staat abzuwälzen. Freiwillig gestaltete sich die Wohlfahrtspolitik der Unternehmer nur sehr spärlich, und der Arbeiter sieht in

---

14) Die Anmerkungen in der Klammer sind von der Verf.

15) Goetz Briefs: „Die Problemstellung der sozialen Betriebspolitik". S. 5.

16) Ganzert, L.: „Soziale Betriebsarbeit". S. 342.

17) vgl. hierzu Goetz Briefs: „Die Problemstellung der sozialen Betriebspolitik" S. 6,7. Verf. fährt fort: „Das Erwachen zu eigenen Selbstwertgefühlen, deren Niederschlag das Aufkommen einer systematischen Sozialkritik und einer eigenen Gesellschafts- u. Klassenideologie ist, entzieht dem Patriarchalismus auch da noch alle Möglichkeiten, wo sie ökonomisch u. ethisch noch vorhanden wären."

der freiwilligen Unternehmerwohlfahrtspolitik auch meistens nur eine Gefahr, daß seine Ansprüche an den Staat abgebogen werden könnten[18]). Damit wurden die wohlfahrtspolitischen Fragen noch stärker politisch gefärbt, was ihre Lösung um so mehr erschwerte.

Allgemein kann gesagt werden, daß die Unternehmerwohlfahrtspolitik **in Deutschland** ihrem Umfang sowie auch ihrer Bedeutung nach innerhalb des Gesamtbereiches der Wohlfahrtspolitik erheblich zurücktritt. Aber da, wo überhaupt noch Unternehmerwohlfahrtspolitik getrieben wird, erfährt diese stärker aus ethisch-sittlichen Motiven heraus ihre Gestaltung als es um die Jahrhundertwende der Fall war.

Hier liegt ein grundlegender Unterschied zwischen der englischen und deutschen Unternehmerwohlfahrtspolitik. Der Angelsachse will in seiner Freiheit und Selbstbestimmung so wenig wie möglich beschränkt sein und lehnt den Staat als kontrollierendes Element ab. So gibt es um die Jahrhundertwende zwei Arten von Unternehmerwohlfahrtspolitik, zunächst die im Sinne Fords: Wohlfahrtspflege nur so lange, als sie Steigerung der Rentabilität bedeutet, dann die — aber in England viel größere und stärkere Gruppe — der Unternehmer, die aus religiösen und ethischen Motiven eine ausgedehnte Wohlfahrtspolitik treiben. Daß hier wirtschaftliche Momente auch eine Rolle spielen, aber erst sekundär — aus dem Glauben kommend — ist im ersten Kapitel schon ausgeführt worden.

Als die charakteristischsten Beispiele seien hier für England die außerordentlich großzügigen Wohlfahrtseinrichtungen der zwei großen Unternehmungen Rowntree and Cadbury[19]) genannt. Es ist durchaus nicht zufällig, daß beide Unternehmungen alten traditionellen Quäkerfamilien angehörigen. Puritaner und Quäker vor allem lassen ein „industrie-kapitalistisches Herren- und Sklaventum“[20]) im modernen Sinne nicht aufkommen. Aus ihrer Weltanschauung heraus erklärt sich, daß sie den angesammelten Reichtum nicht im Sinne des Genießens verwenden. Wohl darf der Reichtum dem Unternehmen zugute kommen, und so wenden sich der Quäker und Puritaner ihrem sittlichen Prinzip entsprechend dem sozialen Feld zu.

Später erst wurde es einer Reihe von Unternehmern klar, daß sie nicht mehr dem Druck der Verhältnisse gewachsen waren, den Wohlfahrtsproblemen — auch nur für den eigenen Betrieb — auf eigene Hand gerecht zu werden. „Auch die zunehmenden Reibungswiderstände, die sich aus den Beziehungen zwischen Produktionsleitung und Arbeiterschaft ebenso wie aus der Einstellung des Arbeiters zu seiner Arbeit selbst ergeben, und die das Funktionieren des gesamten Produktionsorganismus in Frage stellen, haben das Bedürfnis nach einer neuen Betriebspolitik geweckt. Die Konsequenz dieser Erkenntnis hat man in England und Amerika früh

---

[18]) Goetz Briefs, a.a.O. S. 10.: „Es ist verständlich, daß die Arbeiterseite die soziale Betriebspolitik mit Aufmerksamkeit, ja manchmal sogar mit aufmerksamem Mißtrauen verfolgt“.

[19]) Rowntree in York; Cadbury in Bourneville.

[20]) vgl. Plaut, Th.: Cadburg a.a.O. S. 95.

gezogen[21]). Das englische Welfare Work, die Einrichtung einer ganzen Abteilung, die ihre Sorge dem Menschen zuwendet, ferner das im selben Sinne arbeitende amerikanische Personnel Work legen Zeugnis davon ab"[22]). Somit ist für einen geordneten Betrieb in England heute eine selbstverständliche Notwendigkeit geworden, was gestern noch „philanthropischer Luxus" war[23]).

Die englische Unternehmerwohlfahrtspolitik hat aus ihrer vorvorwiegend ethischen Motivierung heraus nicht in solchem Umfang Mängel und Nachteile für die Arbeiterschaft ergeben, die sich einer Beschneidung ihrer Freiheit und Rechte auch nicht in dem Maße unterworfen hätte. So hat auch die Wohlfahrtspolitik der Unternehmer nie mit solchen Widerständen auf Seiten der Arbeiterschaft zu kämpfen gehabt, was ihre Ausdehnung beschleunigte und sie heute ein unentbehrlicher Bestandteil im Gesamtrahmen der englischen Wohlfahrtspolitik sein läßt.

Mit dem Wachsen des Sozialismus setzte besonders **nach dem Kriege** in Deutschland eine starke Sozialisierungstendenz ein. Man will dem Staat ein immer größeres Mitbestimmungsrecht in der Privatwirtschaft einräumen, im marxistischen Sinne soll der Staat im Idealfall allein bestimmend sein, und die Privatwirtschaft als solche verschwinden. Man besteuerte das Einkommen der Unternehmer ungeheuer, als Folgeerscheinung trat damit eine Verschuldung der privaten Unternehmungen gegenüber dem Staat auf. Die Steuereinkünfte wurden zum großen Teil für sozialpolitische und wohlfahrtspolitische Aufgaben verwandt, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände suchen von entgegengesetzten Gesichtspunkten aus eine Lösung des Unternehmerwohlfahrtsproblems. „Die Verbandsfronten marschieren gegeneinander auf und saugen aus den Betrieben soziale Initiative und Selbständigkeit von beiden Seiten, vom Arbeiter und Unternehmer"[24]). Hieraus erklärt sich, daß der Unternehmer noch weniger als zuvor an der Wohlfahrt seiner Arbeiter interessiert war und Wohlfahrtseinrichtungen willensmäßig und auch finanziell gezwungenermaßen fast bis auf ein gesetzliches Mindestmaß zurückgehen ließ.

In diesem Zusammenhang sei noch auf ein Problem hingewiesen: auf die Gewinnbeteiligung. Es gibt hauptsächlich die zwei Systeme der Kollektiv- und der Einzelbeteiligung. Bei der Kollektivbeteiligung wird ein bestimmter Prozentsatz des Gewinns für Wohlfahrtszwecke im Betrieb verwandt. Naturgemäß fand diese Gewinnbeteiligung nach der eben geschilderten Situation in Deutschland bei der Arbeiterschaft wenig Anklang. Man hatte nach dem Kriege viel Hoffnung auf dieses System gesetzt, aber der Versuch verlief durchaus negativ. Einige Vorschläge liefen darauf hinaus, wenn nicht durch eine Kollektivbeteiligung, dann durch eine Art Versicherungssystem die Lasten der Betriebswohl-

---

[21]) So haben Institutionen wie „Industrial Fatigue Research Board" und „National Institute of Industrial Psychology" sich die Aufgabe gestellt, in diesem Sinne Forschung zu betreiben und der Betriebswohlfahrtspolitik nützlich zu sein. Als ähnliche Einrichtung besteht in Deutschland die „Dinta".

[22]) Wunderlich, F.: Fabrikpflege.

[23]) dies. S. 38.

[24]) Winschuh: „Gedanken zum Problem einer neuen Werkpolitik". S. 146.

fahrt auf die Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu verteilen, um dadurch das Interesse vor allem der Arbeitnehmerkreise zu wecken, selbst teilzuhaben am Aufbau ihrer eigenen Wohlfahrt[25]). Aber das Streben nach Selbstverantwortung schien in Deutschland schon zu sehr unter dem Einfluß des marxistischen Sozialismus gelitten zu haben.

In England wirkt sich das System der Kollektivbeteiligung heute noch in sehr vielen Fällen günstig aus. Die Arbeiterschaft bekommt zu ihren Wohlfahrtsinstitutionen ein ganz anderes Verhältnis. Es ist keine reine Fürsorgeangelegenheit des Unternehmers mehr, sondern jeder einzelne Arbeiter hat zu der Errichtung seinen Anteil beigetragen. Hierdurch ist dem Selbstbestimmungs- und Unabhängigkeitswunsch des englischen Menschen auch im Arbeiter mehr Genüge getan[26]). Auch aus diesen Gründen — neben den eben schon besprochenen — haben sich die Unternehmerwohlfahrtsbestrebungen in England stärker entwickelt als in Deutschland. „Es ist nicht von ungefähr, daß nach all den Bestrebungen heute (auch in Deutschland) von beiden Seiten her neue Wege zur sozialen Betriebsgestaltung gesucht werden. Dazu gab das englische Vorbild mancherlei Anregung. . . . Der Sozialismus als bloße Wirtschaftsverfassung wird die menschlich-gesellschaftliche Problematik des Betriebes nicht aus der Welt schaffen. Das Problem liegt in einer Tiefe, zu der Satzungen, äußere Institutionen und gesetzliche Normen nicht vordringen. Der tiefste Gehalt des Problems ist ethisch"[27]).

§ 2. Die öffentlichen Körperschaften.

England und Deutschland befanden sich am Ausgang des 19. Jahrhunderts auf dem Höhepunkt eines beispiellosen Aufstiegs. Das Wirtschaftsleben war aus dem Statischen ins Hochdynamische hineingewachsen. Die Schattenseiten, die diesen Wirtschaftserfolg begleiteten, sind in den vorausgehenden Darlegungen behandelt worden. Aus ihnen erwuchs auch das Problem einer intensiven Wohlfahrtspflege, das als dringender Gedanke Allgemeingut werden konnte, weil kollektivistisches Gemeinschaftsdenken langsam an Boden gewann und die individualistischen Gedankengänge und ihre Motive für eine nur unzulängliche und entehrende Armenpflege in den Hintergrund drängte.

Im 19. Jahrhundert wurden die Aufgaben der öffentlichen Armenpflege von der Armenpolizei und den Orts- und Land-Armenverbänden geleistet. Doch mit zunehmender Komplizierung

---

[25]) „Die Behörden haben uns selber das beste Beispiel gegeben . . . Bei unseren Versicherungsgesetzen ist vorgesehen, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu den Kosten beizutragen haben . . . (S. 72). Es ist allerdings längst ehe die staatliche Wohlfahrtspflege kam, in manchen Unternehmungen für das Wohl der Arbeiter gesorgt worden, aber nur selten betrieben Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam diese Fürsorge, sondern der Unternehmer nahm dies meist in patriarchalischer Form allein auf sich . . ." S. 73. aus Blankertz, R.: „Der Unternehmer und die Wohlfahrtspflege".

[26]) vgl. hierzu auch Menn: „Soziale Eindrücke einer Englandfahrt". S. 128.

[27]) Goetz Briefs: „Die Problemstellung der sozialen Betriebspolitik". S. 9.

der allgemeinen Lebensbedingungen und damit der Wohlfahrtsaufgaben machte der Staat seinen Charakter des Uebergeordnetseins über die Gemeinden geltend, griff von sich aus in stärkerem Maße gestaltend in die Regelung des Armenwesens ein. Das Unterstützungswohnsitzgesetz (UWG.) vom 6. 7. 1870 betonte im § 2 zwar insoweit das Dezentralisationsprinzip[28]), als die Gemeinden weiterhin zur Armenpflege verpflichtet blieben, die Ausübung und Mittelbeschaffung kleineren Verbänden übertragen wurden; aber die Gemeinden waren doch nur Beauftragte des Staates, waren dieser Spitze unterstellt, und somit hatte man zugleich eine gewisse Zentralisation durchgeführt. „Die Gemeinde wurde vom Ausgangspunkt zum Durchgangspunkt der Fürsorge"[29]). Dieser Wandlung entsprechend erfolgt auch die Festsetzung des allgemeinen Begriffes „Armut" im U.W.G., der bis dahin auf der „unmittelbaren Anschauung der Gemeinde"[30]) beruhte.

Bis zur Jahrhundertwende herrschte aber trotz aller entgegengesetzten Bestrebungen immer noch der alte Geist: nur das Allernotwendigste am schwachen und unproduktiven Volksteil leisten. Die Gesellschaft glaubte, ihrer sozialen Pflicht genügt zu haben, wenn sie öffentliche Verbände als Fürsorgeorgane schuf, die allen Hilfsbedürftigen erreichbar waren — aber durch den vorwiegend polizeilichen, abschreckenden Charakter der Armengesetzgebung wollte sie die Armut möglichst unsichtbar machen[31]). Die Art der Armenbehandlung hatte eine äußerste Unbeliebtheit der öffentlichen Armenpflege zur Folge, und so suchten berufliche Zusammenschlüsse, wie z. B. Innungen und Gewerkschaften, ihre Mitglieder soweit als möglich vor der Inanspruchnahme der Armenpflege zu bewahren. Die sicherste und stärkste Verankerung findet der Fürsorgegedanke in der Familie. Je mehr sich aber — besonders in den letzten Jahrzehnten — die Familienbande lockerten, desto mehr kamen andere gesellschaftliche Institutionen zur Bekämpfung der Notlage auf den Plan. Kommune und Staat traten als Träger der Wohlfahrtspflege stetig mehr in den Vordergrund. Vom liberalistischen Denken abgewandt wuchs das klar erkannte öffentliche Interesse, daß nicht ganze gesellschaftliche Zellen des Staates[32]) verkommen konnten. Die Motive der Wohlfahrtspolitik verschoben sich in der Rangordnung der Bedeutung. Liberalistisch-privatwirtschaftliche Interessen, Philanthropie und Berufssolidarität traten in den Hintergrund und die Erkenntnis gewann stetig an Boden, daß der Staat als mächtigstes Gemeinschaftsgebilde Hilfeleistung zu gewähren hatte aus Gründen der Ethik und der ökonomischen und politischen Zweckmäßigkeit.

Den Armen helfen ist unwirtschaftlicher gehandelt als Armut verhüten. Um die Armut verhüten zu können, muß man ihre Ursache kennen. Die Armenpflege mußte in eine umfassende Wohlfahrtspflege gewandelt werden zur Entdeckung und systematischen

---

[28]) Der Wandel in der Trägerschaft, den öffentlichen Körperschaften, ist stets mit organisatorischen Fragen auf das Engste verknüpft, weshalb diese Erwähnung finden müssen.

[29]) Schwarze, E.: „Die moderne Unterstützungsfürsorge und ihre Organisation". S. 11.

[30]) Schwarze, E. a.a.O. S. 10.

[31]) vgl. dies. S. 56.

[32]) Jenny, E.: „Zur Entwicklung des sozialen Fürsorgegedankens". S. 640.

Bekämpfung von Krankheit, Arbeitslosigkeit und anderen Schäden am Volkskörper.

Der Krieg brachte eine Beschleunigung dieser Entwicklung. Durch die Einberufung großer Massen Männer schwoll die Zahl der Unterstützungsbedürftigen, deren Betreuung mit ungeheueren Schwierigkeiten verbunden war. Die Schwierigkeiten lagen in der Art der Notstandsursachen und in der Zusammensetzung dieser neuen Notstandsgruppen aus den verschiedensten Schichten der Bevölkerung. Man schuf während des Krieges eine Fülle von wohlfahrtspflegerischen Maßnahmen, die hauptsächlich aus der Initiative der Kommunen entstanden und in der „Kriegswohlfahrtspflege" zusammengefaßt waren. Die einzige gesetzliche Basis für die Maßnahmen zur Unterstützung wirtschaftlich Hilfsbedürftiger war das U.W.G., das doch immer noch die Mängel der Unzulänglichkeit und des Entehrenden der Armenpflege[33]) in sich barg. Um der Mentalität der Kriegs- und Inflationsopfer gerecht zu werden, wurden all diese neuen Notstandsgruppen nach Sondergesetzen unterstützt und betreut.

Die Fülle der Aufgaben, die damit entstand, hatte eine organisatorische Zersplitterung der Träger und eine Ueberschneidung ihrer Aufgaben zur Folge. E. Schwarze charakterisiert die Situation: „Neue Notstände, neue Gesetze mit neuen Organisationsformen".... „Als gesetzlich bestimmte Träger von Fürsorgeaufgaben standen Reich, Länder, Gemeindeverbände, Gemeinden, Versicherungsträger und Sonderbehörden nebeneinander, wenn nicht gegeneinander, da den Gesetzen ein innerer Zusammenhang fehlte"[34]). Dieser unhaltbare Zustand drängte zu einer Reform, die dann in der Reichsfürsorgepflichtverordnung (R.F.V.) vom 13. 2. 1924 ihre Verwirklichung fand. Die R.F.V. ist zwar eine Notverordnung, aber ihre Gestaltung ist das Resultat langer Reformbestrebungen. Konnten diese Bestimmungen auch nur den äußeren Rahmen geben, so brachten sie doch der öffentlichen Wohlfahrtspflege die so notwendige Vereinheitlichung in der Organisation, in der sich eine starke Tendenz zur Zentralisation bemerkbar macht.

Aus dem Inhalt der R.F.V. interessiert in diesem Zusammenhang die Vereinheitlichung sämtlicher Wohlfahrtspflegeaufgaben und die Vereinigung der Armenpflege mit den übrigen Zweigen der Fürsorge. Inbezug auf die gesetzliche Regelung der Organisationsfragen zeigt die Verordnung besonders ihren Charakter als Rahmengesetz und läßt der freien Gestaltung viel Spielraum. „Als Ganzes gesehen ist die Organisation nach der R.F.V. keine wesentlich neue zu nennen, sie ist vielmehr als eine Anpassung der Organisation des U.W.G. an die veränderten sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse anzusehen"[35]). Die R.F.V. läßt den einzelnen Ländern sehr viel Selbständigkeit inbezug auf die Schaffung

---

[33]) „Armenpflege" sei im Sinne der vorkriegszeitlichen Fürsorge — in mehr oder minder liberalistischer Anschauung — gebraucht, — und „Wohlfahrtspflege" soll die ausgebaute Fürsorge bezeichnen, wie sie auf den Plan trat, nachdem sie durch den zeitgeschichtlichen Geist eine Strukturwandlung durchgemacht hatte.

[34]) Schwarze, E. a.a.O. S. 13.

[35]) Schwarze, E. a.a.O. S. 16. .. . .„aus den Ortsarmenverbänden entstanden die Bezirksfürsorgeverbände".

und Hinzuziehung von öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur Kostendeckung oder die Bestellung der Behörden zur Durchführung der Aufgaben.

Es macht sich aber insofern eine ausgesprochene Wandlung bemerkbar, als die Träger der öffentlichen Wohlfahrtspflege sich nach der R.F.V. nach dem „Prinzip der Leistungsfähigkeit" durchsetzen und bestimmen. Aus diesen Gründen hat der § 2 der R.F.V. die Gemeinden grundsätzlich nicht zu Trägern aller Fürsorgeaufgaben gemacht[36]). Das U.W.G. hatte zur Genüge die Leistungsunfähigkeit der Gemeinden bewiesen[37]). Die Forderung nach der Leistungsfähigkeit des Trägers ist ein soziales Prinzip, das nur auf dem Boden einer stark gewandelten Auffassung vom Wesen der Hilfsbedürftigkeit und ihrer Bedeutung im Staats- und Gesellschaftsleben entstehen konnte. In diesem Prinzip sieht auch E. Schwarze das wesentliche und neue Moment der R.F.V. gegenüber dem U.W.G.

Die treibenden Momente für die Umgestaltung der öffentlichen Körperschaften[38]) als Träger der öffentlichen Wohlfahrtspflege waren die Ausdehnung der Notstandskomplexe und der Wandel in der Grundhaltung zum Armen und damit zum ganzen Wohlfahrtsproblem. Der Kollektivismus tritt immer mehr in den Vordergrund, drängt das Individuum zurück, damit natürlich auch die erklärliche Schutzmaßnahme, die das Individuum für sich selbst schuf — seine eigene Fürsorge, oder besser Vorsorge — so z. B. den Spartrieb. Als gleichzeitige Schattenseite des fortschrittlichen Auffassungswandels wird das Gefühl für Selbstverantwortung gemindert, alle Bindungen von der Familie aufwärts bis zu den beruflichen Organisationen lockern sich und weisen die Verantwortung für das Wohlergehen des einzelnen dem Staat zu als dem letztlich übergeordneten sozialen Gebilde. Der Kollektivismus als Reaktion auf den manchesterlichen Liberalismus pendelte gleich in das andere Extrem, und schuf das Proletariertum, das nicht für sich selbst sorgen, sondern unter allen Umständen für sich gesorgt wissen will[39]).

Mit Anbruch des 20. Jahrhunderts steigerte sich ebenso wie die staatlich geregelte Armenpflege auch die kommunale Selbstbetätigung auf wohlfahrtspflegerischem Gebiet. Wie schon oben erwähnt, war auch die Kriegswohlfahrtspflege aus der Initiative der Kommunen entstanden. Die Gemeinden nahmen zusätzliche Aufgabengebiete in Angriff und sorgten mit gesteigertem Interesse für die Wohlfahrt der Hilfsbedürftigen. Die Entwicklung der kommunalen Wohlfahrtspflege weist eine gewisse Parallelität mit der des Staates auf[40]).

---

[36]) Es herrschte die Tendenz, im Interesse der Leistungsfähigkeit der kleineren Fürsorgeverbände gewisse Füsorgeangelegenheiten als Aufgabe des „weitesten staatlichen Kreises" zu betrachten. (Schwarze, E. a.a.O. S. 75).

[37]) Schwarze, E. a.a.O. S. 27.

[38]) Die R.F.V. schuf die organisatorische Dreiteilung in Kopf, Rumpf u. Glieder; die Reichsstelle, die Landesfürsorgeverbände u. -behörden u. die Bezirksfürsorgeverbände u. -behörden.

[39]) Jenny, E. a.a.O. S. 641.

[40]) vgl. hierzu Thissen, O.: „Soziale Tätigkeit der Stadtgemeinden". M.-Gladbach 1910.

Wie im vorigen § bezügl. der Unternehmerwohlfahrtspolitik schon erwähnt wurde, ist das Unabhängigkeitsstreben des Engländers so ausgeprägt, daß es die Wandlungserscheinungen stark in der Wohlfahrtspolitik beeinflußt. Den liberalistischen Kreisen lag der Gedanke fern, daß sich die sozialen Verhältnisse unter der Herrschaft des freien Konkurrenzprinzips sehr unliebsam gestalten könnten. Die bestehende Not zu lindern war Aufgabe der wohltätigen, freien Vereine; denn „nationale Organisation war dem englischen Charakter etwas Wesensfremdes. Der einzelne aus den betroffenen Volksschichten wehrte sich lange gegen jede öffentliche Wohlfahrtsmaßnahme — so verwurzelt war der Gedanke vom Selbstbestimmungsrecht des Individuums“[41]). Auch M. Baum berichtet über die Psyche des Engländers, der seiner Natur nach der öffentlichen Betreuung viel ablehnender gegenübersteht als der Deutsche, im gleichen Sinne[42]).

Man darf aber den Grund zur Ablehnung der öffentlichen Fürsorge nicht nur im sogn. Nationalcharakter des Engländers suchen wollen. Der öffentlichen Armenpflege haftete ebenso wie in Deutschland der Charakter des Entehrenden an. Die Armenräte und die Armenhäuser[43]) waren aufrichtig gehaßte Institutionen. Der Auffassungswandel erzwang nur sehr langsam den Weg zu einer geistigen wie äußeren Wandlung, zu einer positiven und prophylaktischen Wohlfahrtspflege. Schwache Versuche begannen schon in den Jahren 1903 und 1906 mit den Gesetzen für eine Schulkinderfürsorge, aber nach den ersten Anfängen erstarrte die Bewegung wieder. Statt zu einer Umgestaltung der Armenpflege kam es einige Jahre später lediglich zu der Ausgliederung einiger Aufgaben, veranlaßt durch die energische Forderung der Webbs, das „Breakup of the Poor Law“[44]).

Erst der Krieg brachte hier, wie auch in Deutschland, den Stein wieder ins Rollen. In England hatte eine Anzahl von Regierungswerkstätten eine umfassende Betriebswohlfahrtspflege durchgeführt. Das Kriegsende brachte auch diesen Unternehmungen mitsamt ihren Wohlfahrtseinrichtungen das Ende. Aber die grundsätzliche Haltung des englischen Staates war damit zu den einzelnen Notstandsgruppen endgültig geändert. Das Innen- und Gesundheitsministerium traten für die Erweiterung der öffentlichen Wohlfahrtspflege ein.

Die Gründe für diese Wandlung liegen nicht nur im Kollektivismus, der ja in England auch nie bis zum deutschen Maß durchbrach. Auch die konservative Regierung drängte zu einer Reform; denn die Armenpflege war zu einem nationalen Problem, zu einer nationalen Notwendigkeit geworden. Nicht nur die Sozialisten, die Labour Party — ebenso die Liberalen unter der Führung von Lloyd George hatten 1928 in „Britain's Industrial Future“ ein aufbauendes Programm[45]) entworfen. Die gesamte offene Armenpflege sollte

---

41) Werterson, M.: „Aufgaben u. Organisation der Wohlfahrtspflege in England“. S. 65.

42) Baum, M.: „Wohnungsnot und Wohlfahrtspflege in England“.

43) „Boards of Guardians“ und „Workhouses“.

44) „The Minority Report of the Poor Law Commission“. Part. I.

45) vgl. Neuling, W.: Die Reform des englischen Armenwesens. S. 203.

von den örtlichen Instanzen auf den Staat übertragen werden. Die Regierung regelte die Fragen in der Weise, daß die Armenpflege überall da, wo sie mit anderen Wohlfahrtseinrichtungen konkurrierte, in Wegfall kommen sollte. In Wirklichkeit überschnitt sich die Armenpflege noch in sehr vielen Fällen mit anderen Einrichtungen[46]). Für die neu entstandenen Aufgaben hatte man die öffentliche Wohlfahrtspflege eingerichtet, die „Public Assistence", während der Armenpflege, dem „Poor Law", nur noch die wirtschaftlichen Notfälle zufallen sollten[47]). Sobald die wirtschaftliche Not mit außerwirtschaftlichen Gründen zusammenhängt[48]), oder es sich um Krankheits- und Erziehungsfälle handelt, tritt die „Public Assistence" ein, und das „Poor Law" hat nur noch Anwendung auf Alte, Sieche, Vagabunden usw. etwa der deutschen Wirtschaftsfürsorge entsprechend[49]).

Daß die Armenpflege in ihrer alten Form[50]) noch neben der „Public Assistence" besteht, erklärt sich aus dem Gefühl der Engländer für Tradition. Das Poor Law war in seiner Einrichtung aus der Elisabethanischen Zeit ein Bestandteil der traditionellen Armenpflege, wie sie seit Jahrhunderten geübt wurde. Der Konservatismus und der ausgeprägte Traditionalismus des englischen Volkes bricht nicht leicht mit alten überlieferten Einrichtungen. Diesen Traditionalisten stehen die Rationalisten, die Umstürzler gegenüber, welche mit aller Macht eine Reform des bestehenden Zustandes erstrebten. Diese Kämpfe gingen aber mehrere Jahre vor sich ohne ein endgültiges Resultat zu erzielen, bis endlich 1929 die „Local Government Act" eine grundlegende Aenderung brachte. Sie bricht in etwa mit dem konservativen Prinzip der englischen Gesetzgebung, neue Aufgaben alten Einrichtungen zuzuweisen[51]). In der „Poor Law Act" von 1930 werden dann die Rechte und Pflichten in den einzelnen Zweigen der neuen Wohlfahrtspflege niedergelegt.

Als zweiter Grund für das Nebeneinanderbestehen der öffentlichen Armenpflege und der öffentlichen Wohlfahrtspflege kam hinzu, daß das „Eigenleben sozialer Gebilde wie auch der Staats- und Kommunalverwaltung in viel höherem Maße auf der Selbsttätigkeit der Volksgenossen ruht als in Deutschland"[52]). Aus diesem Grunde

---

[46]) Köhler, M.: „Reform der öff. Armenpfl. in England" S. 587. „Denn das an sich gesunde englische Prinzip des self government hatte eine Vielheit von Selbstverwaltungskörpern entwickelt, die einander überschneidend, eine planmäßige Verwaltung zunichte machten".

[47]) Zollikofer, A.: „Die öffentliche Armenpflege in England". S. 10. „. . . Die Zurückdrängung der Armenpflege vollzog sich nun nicht in der Weise, daß sich einzelne ihrer Aufgaben, ohne den Fürsorgecharakter zu verlieren, loslösten und auf andere Organe der inneren Verwaltung übergingen, sondern auch dadurch, daß ohne die sachliche Zuständigkeit der Armenpflege anzutasten, die Notwendigkeit ihres Eingreifenmüssens verringert wurde, indem man dem Pauperismus selber zu Leibe ging."

[48]) So sind in England heute neben den Armenräten auch Gratschafts- und Distrikträte beteiligt.

[49]) Doch hat das Poor Law zu gleicher Zeit noch den entehrenden Charakter der Armenpflege, allein schon weil es den alten Namen beibehält!

[50]) Die Befugnisse der Armenpflege sind zwar beschnitten, aber noch 1930 besaß sie ihre Armenhäuser.

[51]) vgl. Wunderlich, F.: Die Reform der englischen Armenpflege. Sp. 121.

[52]) Baum, M.: „Was kann Deutschland von der englischen Wohlfahrtspflege lernen?" S. 550.

ist es wesentlich leichter, für verschiedene Zwecke neue Selbstverwaltungskörper zu schaffen und alte — schon lange Zeit bestehende — noch nebenher zu erhalten.

Es ist erklärlich, daß sich dieser Dualismus zwischen Armenpflege und Wohlfahrtspflege sehr nachteilig auswirken mußte, zumal von der Seite der Empfänger die Wohlfahrtspflege stets bevorzugt wurde, unterstützt von der Labour Party, die 1929 die öffentliche Armenpflege aus der inneren Verwaltung als organisatorisch-selbständigen Teil auflöste.

Die Wohlfahrtspolitik der öffentlichen Körperschaften lief in Deutschland einheitlich auf die „Wohlfahrtspflege" hinaus, während in England noch die alte Armenpflege, wie sie in Deutschland nur bis zum Kriege noch zu finden war, nebenher existierte — obwohl auch dort die Wohlfahrtspflege die Armenpflege an Bedeutung überragte. Die endgültige Wandlung in der Auffassung der Wohlfahrtspolitik hat sich in England langsamer und nicht so vollständig umgestaltend vollzogen wie in Deutschland. Eine Erklärung mag auch noch in der verschiedenartigen Färbung des Kollektivismus zu finden sein. Die Verkörperung des Kollektivismus in Deutschland, der Sozialismus, wie er nach dem Kriege auftrat, war revolutionär, stürzte um und baute anderes auf. Der englische Labourismus hingegen ist evolutionär, läßt Altes bestehen, verbessert und gestaltet die Entwicklung.

§ 3. Die privaten Verbände.

Die modernen Sozialreformer Englands hatten bei der Durchführung der Organisation der staatlichen Wohlfahrtspflege mit einer intensiv entwickelten privaten Fürsorgetätigkeit[53]) in allen Zweigen zu rechnen[54]). Die persönliche Initiative in den Organisationen der Wohlfahrtspflege liegt dem Engländer viel näher als das Eingreifen der staatlichen Gewalt. Auch in England gibt es paritätische und konfessionelle Organisationen der freien Wohlfahrtspflege. Die Scheidung zwischen beiden Arten spielt aber nicht die Rolle wie in Deutschland. Eine größere Reihe paritätischer Vereine steht im Vordergrund. Die freie — im Gegensatz zur öffentlichen oder staatlichen — Wohlfahrtspflege hat in England immer eine stärkere Bedeutung gehabt. Alle Neuerungen, fast alle Kämpfe um neue Ideen, die sich für die Umgestaltung der Wohlfahrtspolitik einsetzten, hatten ihren Anfang in der Wohlfahrtspolitik der freien Vereinigungen. „Noblesse oblige" gilt auch heute noch im stark konservativen England — man gibt reichliche Geldspenden, die der freien Wohlfahrtspflege zufließen. Es ist Sitte von alters her, und Sitte gilt in England unter Umständen mehr als das Gesetz.

In diesem Zusammenhang muß noch einmal der Unabhängigkeitssinn und das Selbstbestimmungsrecht des Engländers erwähnt werden. Die Organisationen der freien Wohlfahrtspflege wehren sich gegen jede Art von Einmischung von Seiten des Staates. Lieber geben sie ihre Einrichtungen an den Staat ab, als sich ihr

Selbstbestimmungsrecht zu sehr beschneiden zu lassen. Der Unabhängigkeitssinn der freien Vereine geht manchmal soweit, daß die Träger auf die finanzielle Staatshilfe verzichten, wenn diese Beihilfe an die Uebernahme von Richtlinien und Vorschriften gebunden ist, deren Befolgung ihnen nicht zusagt[55]).

Die freien Verbände haben ebenso wie in Deutschland für die englische Wohlfahrtspflege in höchstem Maße Pionierarbeit geleistet, nicht nur, daß sie zeitlich voraus waren, sondern sie haben auch neue Gebiete in Angriff genommen, neue Mittel und Wege ersonnen und bei der Durchführung der wohlfahrtspflegerischen Aufgaben stets in vorderster Linie gestanden. Durch die private Initiative erhielt der Staat vielseitige Anregungen. So überließ er während der letzten Jahrzehnte der Tätigkeit der freien Verbände ganze Gebiete; er regelte dann nur in einzelnen Organisationen der Wohlfahrtspflege die Art des Eingreifens[56]). Bei der Uebernahme einer neuen Aufgabe gewährt der Staat oft im voraus finanzielle Zuschüsse, um dann später — bei positivem Erfolg — die ganze Institution von Staatswegen zu übernehmen. Gegen diese endgültige Uebernahme vom Staat lehnt sich die freie Wohlfahrtspflege nicht auf, — nur die Einmischung des Staates, während der freie Verband die Institution noch unter Händen hat, wird auf das Energischste abgelehnt.

Dieser einmal beschrittene Weg der Gebietsverteilung scheint für das Verhältnis der öffentlichen Wohlfahrtspflege[57]) zu jener der freien Verbände charakteristisch zu sein. Zu dieser Entwicklung und damit zu ihrer Befestigung scheint die Wohlfahrtspolitik der freien Verbände in England zu tendieren. In diesem Sinne sind auch die Zusammenschlüsse der meisten freien Verbände[58]) einerseits und der größten Verbände der praktischen Hilfstätigkeit und der sozialen Forschungsarbeit mit den Repräsentanten der staatlichen Fürsorge[59]) andererseits erfolgt.

In Deutschland erfolgte 1925 der Zusammenschluß der sechs größten freien Verbände[60]) unter anderen Voraussetzungen. Es war nicht nur die Zusammenarbeit geplant, sondern der Zusammenschluß war eine Abwehrmaßnahme und die notwendige Reaktion auf die Bewegung der sozialdemokratischen Arbeiterschaft, die gesamte Wohlfahrtspflege zu sozialisieren. Das Bestreben, die Wohlfahrtspflege zu sozialisieren, hatte verschiedene Gründe. „Nach dem Fehlschlag der patriarchalischen Betriebsordnung und auf dem

---

[53]) ebenso wie in Deutschland.

[54]) Werterson, M. a.a.O. S. 66.

[55]) vgl. Baum, M.: „Wohnungsnot und Wohlfahrtspflege in England". und dies.: „Was kann Deutschland von der englischen Wohlfahrtspflege lernen?" S. 554.

[56]) vgl. Werterson, M. a.a.O. S. 66.

[57]) Eine ähnliche Lösung erwartet man augenblicklich in England auch für die später noch zu behandelnden birthcontrol clinicks und maternity homes, die jetzt noch in den ersten Jahren aus privaten Mitteln und mit privaten Kräften von freien Verbänden und Gesellschaften geleitet werden. Man hat diese Institutionen als erste „Versuche" vor einigen Jahren in Nordengland begonnen.

[58]) z. B. die Charity Organisation Society.

[59]) z. B. Das National Council of Social Service.

[60]) die deutsche Liga der freien Wohlfahrtspflege.

Hintergrund der rein wirtschaftlich-sachlich bestimmten liberalen Arbeitsverfassung entstand die Arbeiterbewegung"[61]). Machtvoll brach nun die Forderung der Arbeiter in der Wohlfahrtspolitik durch: nicht Wohltat und Almosen, sondern unser Recht! Sie sahen sich als gleichgeordnete Glieder des sozialen Gesamtorganismus mit gleichem Lebensrecht. Die Sicherstellung des Arbeiterdaseins durch die Sozialversicherungsgesetzgebung reichte ihnen nicht aus, man wollte Hilfe vom Staat ohne Beitragsleistung. Der Kollektivismus im sozialdemokratischen Sinne war stark genug, die Arbeiterschaft, die bisher nur Objekt war, zum Subjekt der Wohlfahrtspolitik zu machen; und somit war unter „Arbeiterwohlfahrt" etwas anderes zu verstehen als gegen Ende des 19. Jahrhunderts, wo der Unternehmer ihr Träger war. Aus der privatwirtschaftlich orientierten Unternehmerwohlfahrtspolitik zur Arbeitskrafterhaltung wurde die Arbeiterwohlfahrtspolitik mit dem Ziel der Selbsterhaltung.

Die ersten wohlfahrtspflegerischen Selbsthilfeorganisationen lehnten sich zunächst an andere Verbände wirtschaftlicher oder politischer Art an. So z. B. geht die „Arbeiterwohlfahrt" der Sozialdemokraten auf die Kinderschutzkommission der freien Gewerkschaften zurück, und die 1922 gegründete christliche „Arbeiterhilfe" auf die christlich-nationalen Gewerkschaften als Reaktion auf die 1919 gegründete „Arbeiterwohlfahrt".

In dem Augenblick, wo der Arbeiter nicht mehr „Nur Objekt" ist, sondern selbstbestimmend in die Wohlfahrtspolitik eingreift, hat sich der ungeheuere Wandel vollzogen, der seit Jahrzehnten vorbereitet, sich erst nach der Revolution durchsetzte[62]). Die Intensität, mit der sich dieser Wandel vollzog, ist auf die schnelle Ausdehnung des marxistischen Sozialismus zurückzuführen, der als fruchtbaren Boden die immer breiter werdende Notbasis gewann. Die Massennot während der Kriegszeit beschleunigte die Entwicklung noch. Programmatisch mußte der Sozialismus bisher jegliche Wohlfahrtspflege ablehnen. Für ihn sind ja soziale Mißstände einzig und allein Folgeerscheinungen einer verfehlten Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, und eine Besserung kann endgültig nur durch die Umgestaltung dieser Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung erreicht werden. Die Wohlfahrtspolitik müßte sich dann erübrigen, weil kein Individuum der wirtschaftlichen Hilfe mehr bedürfte.

Aber infolge der revisionistischen Strömungen rückte die sozialdemokratische Partei allmählich von ihrem alten Standpunkt ab und nahm eine positivere Haltung zur sozialen Arbeit ein. Es wäre auch auf die Dauer für die Sozialdemokratie als Arbeiterpartei unmöglich gewesen, das absolute Verneinen jeder Wohlfahrtspflege aufrecht zu halten. Angesichts der allgemeinen Not sah man sich gezwungen, systematisch auf Abhilfe sozialer Mißstände zu sinnen. So erwuchs die Arbeiterwohlfahrt fast organisch, ohne jedoch das

---

61) Briefs: Die Problemstellung der sozialen Betriebspolitik, S. 7.

62) Die Reichsverfassung von 1919 verbriefte in den Artikeln 119 bis 122 dem deutschen Volk das Recht auf Fürsorge und verpflichtete den Staat zur Durchführung der wohlfahrtspflegerischen Aufgaben.

primäre Ziel außer Acht zu lassen, „auf die Umgestaltung der sozialen Lebensbedingungen für die Gesellschaft hinzudrängen“[63]).

Damit trat die Arbeiterwohlfahrt mit in die Reihe der Organisationen der freien Wohlfahrtspflege. Es sollte das jedoch nur ein vorübergehendes Stadium sein. Die Arbeiterwohlfahrt wollte systematisch die Lebensbedingungen der freien Wohlfahrtspflege vernichten. Es war ihr Ziel, die freie Wohlfahrtspflege auszuschalten[64]); denn sie betrachtete ihre eigene Tätigkeit lediglich als Uebergangsstadium der grundsätzlich erstrebten Sozialisierung der gesamten Wohlfahrtspflege. Brandlmeier sagt: „Wir haben es hier mit einem Verband der Wohlfahrtspflege zu tun, der existiert und sich dabei innerlich das Existenzrecht abstreitet, der von einer politischen Partei ins Leben gerufen wurde, damit er sich selbst und allen übrigen privaten Wohlfahrtsinstitutionen und -verbänden das Leben nehme“[65]).

Die Politik der Arbeiterwohlfahrt ging dahin, „ganz bewußt die Entwicklung zur staatlichen Wohlfahrtspflege zu fördern. Sie betrachtet die Wohlfahrtspflege als Aufgabe der Gebietskörperschaften, denen sie die Pflicht zuschreibt, mit Hilfe eigener Organisationen und aller dazu fähigen Staatsbürger für alle Zweige der Volkswohlfahrt zu sorgen . . . Die Arbeiterwohlfahrt ist nicht Selbstzweck, sondern eines der Mittel, die Wohlfahrtspflege zu einer Sache des Staates zu machen“[66]). Schon in den ersten Richtlinien wurde als Zweck festgelegt; „Auf die Demokratisierung des öffentlichen Wohlfahrtsapparates hinzuwirken und die Arbeiterschaft bei den Wohlfahrtsbehörden in Reich, Staat und Gemeinde . . . zu vertreten“[67]). Man war bestrebt, die Wohlfahrtspflege ganz zu einer öffentlichen Angelegenheit zu machen.

Hier setzte der Widerstand der freien Wohlfahrtspflege ein. Die Bedeutung der freien Wohlfahrtspflege wurde von anderen Seiten kaum bezweifelt, aber sie drohte in ihrer Tätigkeit so gehemmt zu werden[68]), daß eine gesetzliche Regelung zur Zusammenarbeit der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege nötig wurde[69]). Man verlor zeitweilig in diesem Kampf das gemeinsame Ziel[70]) aus dem Auge und sah im andern nur die erbitterte Konkurrenz. Im letzten Jahrzehnt trat ein Stillstand in der gegenseitigen Anfeindung ein. Es vollzog sich eine Wandlung im Verhältnis der öffentlichen zur freien Wohlfahrtspflege, indem man auf die offene oder heimliche Rivalität verzichtete und sich vorurteilsfrei gegenseitig als gleichberechtigte Träger anzuerkennen versuchte und sich mit

---

[63]) Juchacz-Heymann: „Die Arbeiterwohlfahrt, Voraussetzungen und Entwicklungen“. S. 11.

[64]) vgl. Weber, H. „Das Lebensrecht der Wohlfahrtspflege“. S. 48 f.

[65]) Brandlmeier, J.: „Die Caritas innerhalb der Wohlfahrtspflege und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung in Deutschland“. S. 47.

[66]) Juchacz-Heymann: Die „Arbeiterwohlfahrt“ im Lehrbuch der Wohlfahrtspflege. S. 469.

[67]) ebenda S. 488.

[68]) man vgl. die Freiheit und ungehemmte Entwicklung der freien Wohlfahrtspflege in England!

[69]) Im § 5 der Reichsfürsorgepflichtverordnung.

[70]) vgl. eingangs die „Motive der Wohlfahrtspflege“.

dem Willen zu positiver Zusammenarbeit begegnete. Die Ursachen dieser Wandlung sind zum Teil auch in den Massennotständen zu finden mit ihrem Druck zum Zusammenschluß aller verfügbaren Kräfte. In der Krisenzeit, in der wir augenblicklich stehen, wird man aus rein wirtschaftlichen Erwägungen heraus — wenn man keine anderen Gründe anerkennen könnte — die freie Wohlfahrtspflege nicht entbehren wollen[71]). Auf die ungeheuere Entlastung (Einrichtungen, Spenden, ehrenamtliche Arbeit) wird man heute weniger denn je verzichten können. Die Mehrbelastung wäre für die öffentliche Wohlfahrtspflege untragbar, wo die Mittel kaum ausreichen, gegenüber den bittersten Notständen Abhilfe zu leisten.

Der ungeheuere Wandel, der, über ein Jahrzehnt vorbereitet, sich im März 1933 vollzog, ergriff ebenfalls das Gebiet der Wohlfahrtspflege. Die Wohlfahrtspolitik des Nationalsozialismus hat sich auf der Grundlage der nationalsozialistischen Weltanschauung ein erweitertes Aufgabengebiet zum Ziel gesetzt. Ueber die eigentlichen Prinzipien und das daraus hergeleitete Arbeitsfeld wird im sechsten Kapitel noch ausführlicher gesprochen. Der Sozialismus im nationalen Sinne will das Wohlergehen eines jeden einzelnen mit dem Endziel der Wohlfahrt der ganzen Nation, der Volksgemeinschaft. Hier nur soviel, daß im Sinne der „Aufartung" des Volkes nach erbbiologischen, rassehygienischen und bevölkerungspolitischen Grundsätzen eine umfassende Präventivpolitik die eigentliche Wohlfahrtspflege ersetzen soll. Auf dieses Endziel geht die nationalsozialistische Volkswohlfahrt[72]), die freie wohlfahrtspflegerische Organisation der nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei hinaus.

Daß die marxistisch-sozialistische Arbeiterwohlfahrt nicht länger bestehen konnte, erklärt sich von selbst. Der ständische Aufbaugedanke verträgt keine Klassenherrschaftsparole. Die Wohlfahrt eines Kollektivs bedeutet dem Nationalsozialismus nichts. Aus dem nationalen Charakter[73]) ergibt sich nicht nur „irgend eine" Kollektivgemeinschaft, sondern eine ganz bestimmte — die Volksgemeinschaft.

Die Wohlfahrt dieser Volksgemeinschaft ist Zweck der N.S.V. „Sie hat bestimmten völkischen, d. h. überindividuellen Zwecken ethischer, biologischer und wirtschaftlicher Art zu dienen"[74]). Die N.S.V. erhebt ihren Zielen entsprechend den Prioritätsanspruch, vor allem bezüglich der Betreuung der erbgesunden Familien.

Der Aufbau der N.S.V. lehnt sich organisatorisch an die politische Organisation der N.S.D.A.P. an — in Ort, Kreis, Gau und

---

71) Carls „Leistet die freie Wohlfahrtspflege heute noch Pionierarbeit?" II. S. 255. „. . . auf die ehrenamtliche caritative Tätigkeit könnte nicht verzichtet werden, sondern sie müßte, im Blickfeld eines ganzen Volkslebens gesehen, noch weiter ausgebaut werden".

72) Die Abkürzung N.S.V. soll im Folgenden gebraucht werden.

73) man vgl. die Aeußerung, welche die Engländerin E. Jebb auf der Internationalen Konferenz in Paris machte: „Der Nationalismus wendet sich an das Gefühl und dem verdankt er seine Stärke, der Kosmopolitismus verdankt seine Schwäche dem kalten, intellektuellen Idealismus." E. Jebb: Internationale soziale Fürsorge. S. 5.

74) Wagner—Gnadenfrei, E.: „Das Wohlfahrtswesen im dritten Reich". S. 27., 28.

Reich. Wenn die N.S.V. auch im Anfang im Uebermaß der Selbsteinschätzung auf die Mitarbeit der übrigen freien Wohlfahrtsverbände glaubte verzichten zu können, so sah sie bald die Unmöglichkeit dazu ein[75]). Sie hatte zu schnell auf den Plan treten müssen, um gleich auf die reichen Erfahrungen und auf die geschulten, geübten Kräfte der schon bestehenden Verbände verzichten zu können. Die N.S.V. steht in der Reihe der vier Spitzenorganisationen in der „Reichsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege Deutschlands", welche die „Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege" gründete. „Die Spitzenverbände behalten im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft unter Wahrung der dem Wesen der Verbände gemäßen grundsätzlichen Rechte und Pflichten ihre Selbständigkeit und Unabhängigkeit"[76]). Die Anerkennung des Fachprinzips soll erfolgreiche und gemeinschaftliche Arbeit der Verbände sichern[77]).

Zusammenfassend kann über die Wandlungstendenzen bezüglich des Subjektes der Wohlfahrtspolitik gesagt werden, daß Expansion und Zentralisation des Subjekt-Kreises am meisten in Erscheinung treten, was den Unternehmer, besonders aber auch die öffentlichen Körperschaften und privaten Verbände angeht. Ein starker Wandel in der Grundhaltung zum Armen, wie zum ganzen Wohlfahrtsproblem läßt liberalistisch-privatwirtschaftliche Interessen, Philantropie und Berufssolidarität in den Hintergrund treten. Gemeinschafts- und Verantwortungsbewußtsein bilden die Initiative zur Ausdehnung des Subjektkreises, in England — dem englischen Nationalcharakter in seinem Streben nach Selbstbestimmung und Unabhängigkeit entsprechend — besonders zur Ausdehnung der Wohlfahrtspolitik der Unternehmer und der privaten Verbände. In Deutschland macht sich der Wandel vor allem in der Ausdehnung und Zentralisation der öffentlichen Körperschaften als Träger der Wohlfahrtspolitik geltend und in der gesteigerten Zusammenarbeit der privaten Verbände unter sich und mit den öffentlichen Körperschaften bei einem relativen Zurückbleiben der Unternehmer. —

3. Kapitel.

Das Objekt.

Auch die Wandlungen, die beim Wohlfahrtsempfänger auftreten, sind durch eine sich ändernde Gesellschafts-, Staats- und Wirtschaftsauffassung begründet, die das wohlfahrtspflegerische Objekt eine veränderte Stellung im Gesellschaftsganzen einnehmen läßt. Aber nicht nur diese zeitgeistigen Entwicklungsmomente, sondern ebenso sehr die zeitgeschichtlichen Umstände bedingen eine Wandlung. Seit der Jahrhundertwende rief vor allem der Weltkrieg in Deutschland und England eine einschneidende Wandlung hervor in der Art, dem Umfang und den Ursachen der Notstände, in der Stel-

[75]) z. B. bei der überaus groß angelegten Winterhilfsaktion 1933/34.

[76]) im § 2 der Vereinbarungsbestimmungen der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege vom 24. 3. 34.

[77]) vgl. Weber, H.: „Die neue deutsche Notstandsfront". in Caritas. 39. Jg. No. 5. S. 141.

lung der Hilfsbedürftigen zum übrigen Teil der Volksgemeinschaft und in ihren rechtlichen Belangen.

Der Hilfsbedürftige der Vorkriegszeit war der „Arme". Der besondere Charakter, vor allem das Verursachungsmoment der jeweiligen Hilfsbedürftigkeit war nicht gekennzeichnet. Der Notstand wurde generell einfach „Armut" genannt und die Verursachung der Armut trieb nicht zur Gruppenbildung der Objekte aus der Initiative der Wohlfahrtsempfänger heraus zur Vertretung der eigenen Interessen. — Die Armen bildeten die Unterschicht der Gesellschaft, und die Wohlfahrtspolitik[78]) sieht nur eine generelle Regelung und Versorgung vor.

Infolge der allgemeinen Notlage des Krieges und der Massenverelendung haben wir es mit ganzen Notstandsgruppen zu tun, deren Gliedern das Merkmal des gleichgearteten Notstandes anhaftet. Es sind Hilfsbedürftige in der gleichen Notlage, die bestrebt sind, sich zu organisieren, und die von der Wohlfahrtspolitik als (soziale) „Gruppe" Beachtung finden, sei es als Gruppe der Kriegsopfer, der Sozial- oder der Kleinrentner.

Später in jenen Jahren der Nachkriegszeit, in denen die Krisenperioden ihren Anfang nahmen, hatte die Wohlfahrtspflege auch die Erwerbslosen zu betreuen, die an sich von der Arbeitslosenversicherung erfaßt werden[79]). Aber durch die Ausdehnung der Notzeit wanderte ein ganzer Teil der Erwerbslosen als „Wohlfahrtsunterstützte" im dritten Stadium der Unterstützungsperiode in die Fürsorge ab. Auch zusätzlich hatte die Fürsorge noch in den Fällen zu unterstützen, in denen sich die Arbeitslosenunterstützung als unzulänglich erwies. Damit hatte die Wohlfahrtspflege ihre eigenen Grenzen bezügl. der Art der Leistungen und der Objekte, (welche demselben Personenkreis angehören, der von der Sozialpolitik erfaßt wurde und nun auch bei der Fürsorge auftritt) zu überschreiten. In England sind die Vorgänge die gleichen, nur vollziehen sie sich zu anderen Zeitpunkten und in anderen Ausmaßen.

So scheint mir zeitgeschichtlich und soziologisch bei der Herausarbeitung der Wandlungstendenzen hinsichtlich des Objektes der Wohlfahrtspolitik folgende Aufteilung gerechtfertigt: der Arme der Vorkriegszeit und die Notstandsgruppen der Kriegs- und Nachkriegszeit. Die letzteren sollen wieder aufgeteilt werden in die Notstandsgruppen als Folgeerscheinung von Krieg und Inflation und in die Erwerbslosen als Fürsorgeobjekt.

§ 1. Der Arme der Vorkriegszeit.

Noch um das Ende des 19. Jahrhunderts herrschte die Auffassung, daß man von öffentlicher Seite aus keine Veranlassung habe, die Armut systematisch zu bekämpfen.

---

78) soweit in diesem Zusammenhang der Terminus „Wohlfahrtspolitik" gerechtfertigt ist.

79) Ursprünglich fielen zwar die Erwerbslosen der Wohlfahrtspflege zu (Erwerbslosenfürsorge), bis sich die Arbeitslosenversicherung aus der Wohlfahrtspflege entwickelte, die eine sozialpolitische Maßnahme darstellt.

Zur Zeit der Jahrhundertwende haben wir es mit zwei Gruppen von Verursachungsmomenten zu tun, den individuellen und den generellen Verursachungsmomenten der Armut. Krankheit, Alter, Erwerbsunfähigkeit und Trunksucht bilden eine breite Grundlage für das Inerscheinungtreten der Armut. Auf der anderen Seite haben Momente wie Einkommensbildung, wirtschaftliche Depressions- und Krisenzeiten mit Massenarbeitslosigkeit Armut erzeugt. Nicht selten auch bewirkt die Gruppe der generellen Verursachungsmomente ein Anwachsen der Gruppe der individuellen Verursachungsmomente[80]).

Der Hilfsbedürftige entstammte fast ausnahmslos den „negativ privilegierten Besitzklassen"[81]), die schmale und unsichere wirtschaftliche Basis ist das Charakteristikum dieser Klasse. So genügen die geringsten Anlässe schon, um einen Angehörigen dieser Besitzklasse der Armenunterstützung preiszugeben, Krankheit, Alter, Kinderreichtum oder vorübergehende Erwerbslosigkeit. Die wirtschaftlichen, gesundheitlichen und psychischen Schäden sind für die Nichtbefriedigung der notwendigsten Lebensbedürfnisse Symptome. Der wachsende Volkswohlstand, der noch bis zu Anfang dieses Jahrhunderts in England und Deutschland rapide anstieg, kam nur einem Teil der Bevölkerung zugute[82]). Der andere Bevölkerungsteil, soweit er nicht von der Versicherungsgesetzgebung erfaßt wurde, lief Gefahr, in Notzeiten ohne Sicherstellung zu sein, weil der natürliche Spartrieb bei karg bemessenen Löhnen nicht zur Auslösung kommen konnte. So sind alle diese Individuen im Falle der Not auf die Fürsorge angewiesen. —

Die Gesellschaft betrachtet die von der Armenpflege Unterstützten als minderwertige Glieder, die sich durch ihre wirtschaftliche Unselbständigkeit von der Gesellschaft losgelöst haben. „Die Gesellschaft spricht ihnen die Konkurrenzfähigkeit im Wirtschaftskampf und die soziale Fähigkeit für die Mitwirkung in der Gemeinschaft ab"[83]). So sagt Klumker über die Herkunft der Armen, daß man sie als „Ablagerung eines Vorgangs wirtschaftlichen Sinkens"[84]) ansehen könne. Sie bilden damit die Unterschicht der Gesellschaft. Die Stellung des „armen" Individuums in der Gesellschaft wird herabgemindert und durchaus negativ beurteilt. Dem Hilfsbedürftigen haftet Unehre an, man verachtet ihn. Wer von einem Armenverband Unterstützung annehmen mußte, wurde politisch entrechtet. Aus der Vormachtstellung des liberalistischen Zeitgeistes erfolgt diese Haltung als etwas Selbstverständliches[85]). In Deutschland begegnen wir noch bis zur Revolution 1918 der Tatsache, daß dem öffentlich Unterstützten das Wahlrecht entzogen wurde. Ebenfalls war er vom Augenblick der Unterstützung an nicht mehr befähigt, ein Ehrenamt zu bekleiden. All diesen Maßnahmen liegt die Auffassung

---

[80]) Nur zu häufig verursacht Arbeitslosigkeit, die einem wirtschaftlichen Depressionszustand entspringt, Arbeitsentwöhnung, Trunksucht etc. Das heißt: aus dem generellen Verursachungsmoment wird ein individueller.

[81]) Weber, M. in „Wirtschaft und Gesellschaft" 1. Teil, S. 178.

[82]) vgl. 3. Kapitel § 2.

[83]) Wronsky—Kronfeld: „Sozialterapie und Psychotherapie", S. 10.

[84]) Klumker: „Herkunft der Armen".

[85]) vgl. hierzu das 2. Kapitel über „die Grundlagen der Wohlfahrtspolitik des 19. Jahrhunderts".

zugrunde, daß der Hilfsbedürftige zumindest durch mitwirkendes Verschulden seine Hilfsbedürftigkeit veranlaßt hat und daß darum diese hilfsbedürftigen Glieder der Gemeinschaft nach anderen Grundsätzen behandelt werden müssen als wirtschaftlich selbständige und darum vollwertige Mitglieder[86]). Die Stellung, welche die Gesellschaft zum Armen einnimmt, tritt damit klar zutage.

Aus all diesen Gründen erfaßt den Hilfsbedürftigen selbst das Gefühl der Minderwertigkeit, des Deklassiertseins. Dazu kommt noch, daß die Unterstützung der Armenpflege im besten Fall dem Existenzminimum gleich kam, dem Hilfsbedürftigen seine eigene Unzulänglichkeit vor Augen führte und ihn der dauernden Unsicherheit preisgab.

Die Beschränkung politischer Rechte des Armen, dazu die aussichtslose Lage seiner persönlichen Verhältnisse verfeinden das betroffene Individuum mit der Gesellschaft und lassen es eine abwehrende — wenn nicht feindselige Haltung einnehmen, die ihm nun auch von sich aus jede Eingliederungsmöglichkeit in der Gesellschaft nimmt.

Damit wird der Arme eine Gefahr für die Gesellschaft, für den Staat, und der stark polizeiliche Charakter der alten Armenpflege will in diesem Gefahrencharakter des unterstützten Individuums seine Rechtfertigung sehen. Die Stellung des Staates zum Armen erhellt daraus eindeutig, ebenso das maßgebende Motiv für die Wohlfahrtspolitik. Der Staat gewährt Unterstützung, um sich selbst zu sichern, nicht um den Armen zu befähigen, wieder eine Subjektstellung im Gesellschaftsorganismus einzunehmen[87]). Wenn man sich überhaupt mit den Armen von öffentlicher Seite beschäftigte, so geschah es in England sowohl als auch in Deutschland nicht in positiver, den bedürftigen Menschen fördernder Art, sondern es war eine negative, depressive Methode der Armenbekämpfung, die von der Armenpolizei unter dem wesentlichen Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr als gesetzliche Zwangsarmenpflege ausgeübt wurde: Verbrechen, Krankheiten und Vagabundieren drohten dem Land.

Der Wanderarme war ein Typus, der die Arbeitshäuser am meisten bevölkerte. Nicht nur Bettler und Landstreicher, die es zu allen Zeiten gab, sondern der Zuzug vom Lande zu den großen Hafenstädten und Industriezentren stellte den größten Anteil an der Wanderarmengruppe. Auch dieser Zuzug — in Deutschland namentlich vom Osten zum Westen — ist eine unmittelbare Folge des starken wirtschaftlichen Aufschwungs mit seiner ständig gesteigerten Nachfrage nach billigen Arbeitskräften. Besonders der jüngere und ungelernte Arbeiter machte sich auf den Weg und sank bald als nicht konkurrenzfähige Arbeitskraft zum Gelegenheitsarbeiter und nicht selten durch die Arbeitsentwöhnung zum Bettler und Landstreicher herab.

---

[86]) vgl. Goetze, S. „Grundlagen und Voraussetzungen der heutigen Wohlfahrtsarbeit". S. 26.

[87]) Weber, A.: „Caritätspolitik" im G.d.S. S. 461. „Wenn die öffentliche Gewalt dem Armen eine Unterstützung zuteil werden läßt, weil sie von ihm Aufstände, Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, der allgemeinen Gesundheit erwartet, so tut sie das nicht, um eine menschliche Existenz zu erhalten und wieder nutzbar zu machen, sondern um sich selbst zu sichern".

„Vor dem Krieg war die Armut im allgemeinen die Folge von individuellen Ursachen, z. B. von Trunksucht, Schwachsinn, schlechter Charakteranlage, Faulheit, usw. Diese Tatsache wirkte sich gerechterweise und ganz natürlich in der Art der Armenpflege aus“[88]). Gewiß rekrutierten sich die Armen des Landes zu einem großen Prozentsatz aus untauglichen und unbrauchbaren Elementen. Aber immer war ein Teil unter ihnen, der unverschuldet in seine hilfsbedürftige Lage geraten war und bei dem Ursachen wirksam waren, die nicht in der Einflußsphäre des einzelnen lagen, und denen auszuweichen dem einzelnen Individuum nicht möglich war. Hier wäre durch schnelle positive Hilfe das soziale Abgleiten unterbrochen worden. Statt dessen trieb man oft die Armen ohne Rücksicht auf Alter und Geschlecht in die Armenhäuser oder gewährte ihnen nur den allernotwendigsten Lebensunterhalt. In England existierten noch bis in die jüngste Zeit „work houses“, bis zum Krieg mit zuchthausähnlichem Arbeitszwang.

Langsam aber machte sich eine Wandlung bemerkbar. Ideelle Strömungen, die ihren Niederschlag in der marxistisch-sozialistischen Parteiideologie und in den Maßnahmen der marxistisch-sozialistischen Partei fanden, und christliche Gedankengänge als Ausfluß der zugrundeliegenden Weltanschauung traten mehr in den Vordergrund. Aus verschiedenen Motiven heraus, aber mit dem gleichen Ziel, verlangten beide für jedes Individuum das Recht auf Wohlergehen. So sagt Marshall[89]): „Jetzt endlich machen wir uns daran, im Ernst nachzuforschen . . . ., ob eine große Anzahl Menschen von Geburt an zu harter Arbeit verurteilt sein müssen, um andere mit den Erfordernissen eines verfeinerten und kultivierten Lebens zu versorgen, während ihre Armut u. Mühsal sie selbst verhindert, irgendwie an jenem Leben teilzuhaben“.

Revisionistische Strömungen wandelten die bis dahin herrschende liberalistische Staats- und Gesellschaftsauffassung, und in jener „Kulturwende“ besaß jeder Staatsbürger, auch jene unökonomischen Elemente, die auf öffentliche Hilfe angewiesenen, ein Lebensrecht, mehr noch, bei eigener Hilflosigkeit sollten sie der ausreichenden Hilfe des Staates gewiß sein.

§ 2. Die Notstandsgruppen der Kriegs- und Nachkriegszeit.

a) Die Notstandsgruppen als Folgeerscheinung von Krieg und Inflation.

Diese Entwicklung fördernd brachte der Krieg einen ungeheueren Zustrom zur Masse der Hilfsbedürftigen[90]). Mit der Fürsorge

---

[88]) Jebb, E.: (London): „Internationale Soziale Fürsorge“. S. 10.

[89]) Marschall, A.: „Prinziples of Economics“.

[90]) Wex, E.: „Die Entwicklung der sozialen Fürsorge in Deutschland“. S. 53. „Der fehlende Impuls zu einer Reform in der sozialen Fürsorge war mit einem Mal gegeben, als der ausbrechende Krieg ein neues Gefühl des Verbundenseins aller weckte. Die neue Fürsorgegesinnung ist zu einem guten Teil hieraus entstanden“.

für diese neuen, durch den Krieg erstmalig in Erscheinung tretenden Wohlfahrtsobjektgruppen hatte sich bisher noch kein soziales Gesetz befaßt. Wohl war bisher der Staat an der Wohlfahrt seiner Soldaten interessiert gewesen unter dem Gesichtspunkt der Sicherung der Machtstellung des Staates. Die Witwen- und Waisenkassen (für Militärangehörige) sind ein Vorläufer der beginnenden staatlichen Fürsorge, und der Besoldungsschutz war ebenso wie der Lohnschutz zu einer Angelegenheit des Staates geworden; denn mit der Entstehung der allgemeinen Wehrpflicht, seit 1866[91]) schon, hatte sich die Stellung des Staates zum Soldaten gewandelt. Aber der Weltkrieg brachte eine gewaltige Aenderung. Zum ersten Mal ist ein Krieg mit fast allen Teilen der wehrfähigen Bevölkerung geführt worden. Niemals vorher sind solche Menschenmengen von ihren Arbeitsplätzen weggeholt worden. Die natürliche Folge war, daß viele Familien, deren Ernährer im Felde war, ihren Unterhalt nicht selbst bestreiten konnten und vollständig mittellos mit zerbrochener Existenz der Wohlfahrtspflege anheimfielen.

Für diese ersten Gruppen der Kriegsopfer war noch in keinem Gesetz irgend eine staatliche Versorgung vorgesehen. Es war selbstverständlich, daß die Gemeinschaft für diese Kriegsopfer aufkam, und daß diese Gattung von Hilfsbedürftigen nicht von der alten üblichen Armenpflege mit ihrem entehrenden Charakter betreut werden konnte. Die gleiche Erscheinung zeigte sich in England, nur trat sie später auf und, aus der Kriegssituation heraus zu erklären, nicht mit demselben Umfang wie in Deutschland. Anstelle des Individuums, dem stets mehr oder weniger das Merkmal des Deklassiertseins anhaftete, trat nun eine ganze Notstandsgruppe als wohlfahrtspflegerisches Objekt.

Hier liegt der Beginn eines entschiedenen Gesinnungswandels der Gesellschaft in ihrer Stellung zum Armen, der im Fortgang des Krieges eine immer tiefere Gestaltung erfährt.

Die Ursachen für die Ausdehnung der Wohlfahrtspflege durch den Krieg sind mannigfacher Art: verringerte Arbeitsmöglichkeit, weil ganze Wirtschaftszweige brach liegen mußten und nicht genügend Mittel und Kräfte zur Umstellung vorhanden waren, Unterernährung ganzer Volksschichten, besonders der Jugend, als Folgeerscheinung Krankheit und dringende Erholungsnotwendigkeit, damit naturgemäß verbunden große finanzielle Lasten, die für den einzelnen nicht mehr tragbar waren, und wirtschaftliches Absinken. Viel verborgene Armut wurde sichtbar. Das gestörte wirtschaftliche Gleichgewicht ließ ganz neue Volksschichten, die ohne Reserve keine Möglichkeit zur Selbsthilfe hatten, zu den Hilfsbedürftigen herabsinken.

Die „Armen" der Vorkriegszeit bildeten einen relativ geringen Prozentsatz der Bevölkerung. Politisch ohne Einfluß mußten sich diese „outsiders" mit der geringen allernotwendigsten Unterstützung und mit den entsprechenden Bestimmungen der Armenpflege zufrieden geben. „Die früher dominierenden Gruppen innerhalb der Hilfsbedürftigen haben eine eigene Haltung zur Fürsorge und damit

---

91) Preußen führte die allgemeine Wehrpflicht schon 1814 ein, alle anderen deutschen Staaten 1866, nur Bayern erst 1868.

Einfluß auf ihre Gestaltung überhaupt nicht gehabt, weil sie als Staatsbürger minderen Rechts galten und weder ihre Zahl noch ihre Wertung im Staat Ansatzpunkte für eine weitgehende Beachtung seitens der vollberechtigten Staatsbürger geboten hätte"[92]). Anders nun, als die großen Gruppen der Hilfsbedürftigen auftreten, und es zu einer politischen Notwendigkeit wird, ihre Ansprüche zu berücksichtigen[93]), Ansprüche, die aus gleichgearteten Notständen heraus gestellt werden[94]). „Die neugeschaffene Kriegswohlfahrtspflege kennt den Gedanken des mitwirkenden Verschuldens nicht mehr. . . . Jetzt sind zum ersten Male in größerer Anzahl Menschen zur Fürsorge gekommen, die . . . mit innerer Berechtigung verlangen konnten, . . . für ihre erlittenen Verluste im Wege einer besonderen Gesetzgebung entschädigt zu werden"[95]).

Die negative Wirkung eines solchen allgemein erhobenen Anspruchs auf öffentliche Hilfe kann nicht ausbleiben; denn naturgemäß macht sich in Fällen, wo Staatshilfe noch nicht dringend erforderlich gewesen wäre, „ein Drängen nach Unterstützung, eine ausgesprochene Unterstützungssucht breit"[96]). Die Objekte der Kriegsfürsorge unterscheiden sich nach E. Wex von den Armen der Vorkriegszeit dadurch, daß

1. ihnen der Rechtsanspruch auf Kriegsfürsorge zustand;
2. die Rückerstattung der Fürsorgeleistungen ihnen nicht zur Pflicht gemacht werden konnte. Somit wurden die Leistungen nicht wie die Armenunterstützungen als Vorschuß gegeben;
3. die Kriegsunterstützung keinen Einfluß auf den Erwerb oder Verlust des Unterstützungswohnsitzes hatte;
4. der Empfänger nicht ab- oder ausgewiesen werden konnte[97]).

Außerdem unterscheidet sich die Armenpflege von der Kriegsfürsorge durch ihren subsidiären Charakter, weiter durch die Beschränkung politischer Rechte der Armen und durch die Berücksichtigung des Existenzminimums bei der Leistung. Zuletzt sei noch erwähnt, daß namentlich die Kinderfürsorge innerhalb der Kriegsfürsorge wesentlich großzügiger gehandhabt wurde als innerhalb der Armenpflege.

Der Fürsorgecharakter schwand in der Kriegsfürsorge fast vollständig. Die Betreuung erhielt hier eine Art „Besoldungsanstrich". Die Hilfsbedürftigen bekamen zusehends mehr den Charakter von Rentenempfängern, losgelöst von jeder fürsorgerischen Behandlung der Einzelfälle[98]). Immer mehr traten Angehörige der sogenannten Mittelschicht in den Kreis der Unterstützten, und die Zahl der Fürsorgeempfänger, die hilfsbedürftig waren aus Notständen heraus, wie sie die alte Armenpflege der Vorkriegszeit kannte, nahm — und

---

92) Goetze, S. a.a.O. S. 30.

93) vgl. Wex, E. a.a.O. S. 14.

94) vgl. Michel, M. „Fürsorgeempfänger und Charakter der Wohlfahrtspflege vor und nach dem Kriege". S. 94.

95) Goetze, S. a.a.O. S. 29,30.

96) bei Wex, E. a.a.O. S. 16. zitiert aus dem Bericht des Fürsorgeamtes der Stadt Hannover 1914—1916.

97) Diese Aufstellung ist E. Wex, a.a.O. entnommen, Seite 17.

98) Michel, M. a.a.O. S. 94 f.

nimmt heute noch — nur einen geringen Prozentsatz unter den Wohlfahrtsobjekten ein. So betrug die Gesamtzahl der von der „Armenpflege" Unterstützten 1913 in London nur 35 000, eine Zahl, die noch ständig fiel. Aber nach dem Krieg stiegen die öffentlich Unterstützten — all die Gruppen mit Rentenansprüchen — auf 170 000[99]). So übersteigen die Kriegsnotstandsgruppen die eigentlichen „Armen" um ein Fünffaches. Eine ähnliche Vergleichszahl bringt Michel 1926 aus Frankfurt: nur etwa 19 Prozent der gesamten Fürsorgeempfänger entsprechen den Armen der Vorkriegszeit, während die übrigen 81 Prozent Angehörige von Gruppen sind, die erst in der Kriegs- und Nachkriegszeit hinein gekommen sind[100]), also auch hier bilden die „Armen" nur ein Fünftel der Gesamtzahl der Unterstützten. Wenn man auch nicht ohne weiteres diese Prozentsätze aus London und Frankfurt als Vergleich für die Länder England und Deutschland verallgemeinern kann — wegen des durchaus verschiedenartigen Stadtcharakters und der Zusammensetzung der Bevölkerung —, so läßt sich aus diesen Zahlen doch annähernd ein Ueberblick gewinnen über die Struktur der Wohlfahrtsobjektsgruppen.

Verhältnismäßig spät erst erkannte man den großen Abstand, den man zwischen dem „Armen" im vorkriegszeitlichen Sinne und dem neuhinzugetretenen Wohlfahrtsobjekt hatte entstehen lassen. Für die Kriegsfürsorgeempfänger galt als Maßstab für die Unterstützungshöhe die Bedürftigkeit, nach der die Leistungen wesentlich reichlicher bemessen wurden — im Gegensatz zum armenrechtlichen Notbedarf[101]). Als dann neben der Armenpflege die Kriegsfürsorge auf den Plan trat, mußte bei vielen, die bis dahin noch inre Unterstützung nach dem Maßstab des armenrechtlichen Notbedarfs erhalten hatten, der Maßstab der Bedürftigkeit angewandt werden. „Das konnte nicht ohne Folgen für diejenigen bleiben, die, ohne Anspruch auf Kriegsunterstützung zu haben, sich doch in derselben Lage befanden, wie die bisher Unterstützten. Es gab Veranlassung zu vieler Unzufriedenheit, ja die bisher Unterstützten traten an die Armenpflege heran und verlangten Erhöhung"[102]).

Jahre hindurch liefen Verhandlungen im Reichstag und in Versammlungen, in denen wohlfahrtspolitische Dinge zur Verhandlung kamen, um ein einheitliches Reichswohlfahrtsgesetz zu schaffen. Namentlich von der politischen Linken erstrebte man eine rechtliche Gleichstellung aller Wohlfahrtsobjekte. Als 1924 die Verordnung über die Fürsorgepflicht in Kraft trat, welche eine „allgemeine" und „gehobene" Fürsorge unterschied, schienen einige Kreise noch nicht mit der Lösung inbezug auf die Gleichberechtigung der Unterstützungsempfänger zufrieden zu sein. Noch am 3. März 1929 wurde im Reichstag von den Kommunisten der Vorwurf des Klassencharakters der Fürsorge erhoben. In England hat sich auch die gehobenere Stellung des Wohlfahrtsempfängers als Kriegsfolge durchgesetzt und bis heute erhalten. Auch dort wurden die „alten" und „neuen" Unterstützten nach verschiedenen Maßstä-

---

[99]) Salomon, Alice: Die Sozialgeschichte einer Weltstadt. S. 230.
[100]) Michel, M. a.a.O. S. 94.
[101]) Wex, E.: a.a.O. S. 16.
[102]) ebenda.

ben betreut. Die Rechtslage der englischen Kriegsfürsorgeobjekte ist die gleiche wie die der deutschen. Alden spricht nicht von öffentlicher Hilfe oder Unterstützung, sondern von Rentenansprüchen[103]).

In Deutschland trug die Revolution 1918 dazu bei, dem Objekt der Wohlfahrtspflege auch zur äußeren Dokumentierung seines Rechtes zu verhelfen, andererseits mit dem Streben nach absoluter Gleichstellung aller Objekte aber durchaus die Tatsache zu verkennen, daß es sich bei den neuen Notstandsgruppen um Volksschichten handelte, die wirklich vom staatserhaltenden Standpunkt aus bisher wesentlich waren und für die der Staat mit einer anderen Art von Betreuung einzutreten hatte, weil ja auch sie direkt oder indirekt für den Staat eingetreten waren[104]).

In England war nicht das revolutionierende, sondern das evolutionierende Element wirksam. „Soziale Selbstentdeckung kommt nicht in einem Augenblick; aber da wir unser staatsbürgerliches Gewissen entwickeln, fangen wir an zu sehen, daß die Probleme, die sich aus unserm sozialen Leben ergeben, einer Auflösung durch vernünftige menschliche Wesen fähig sind"[105]).

Als dann die Inflation Deutschland heimsuchte und noch eine andere Gruppe von Hilfsbedürftigen in Gestalt der Sozial- und Kleinrentner der Wohlfahrtspflege zuführte, war das ein weiteres stark umgestaltendes Element für die Wohlfahrtspolitik. „Jetzt sind zum ersten Mal in größerer Anzahl Menschen zur Fürsorge gekommen, die bisher zu den wirtschaftlichsten, staatserhaltendsten Gliedern der Volksgemeinschaft gezählt wurden und deren Notlage allein durch staatliche Maßnahmen, auf die sie keinen Einfluß hatten, entstanden war"[106]). Immer wieder kehrte die Forderung nach einem Rentnergesetz, und der herrschende Zeitgeist belebte stets von neuem die Auflehnung der betroffenen Gruppen gegen ihre Eingliederung in die „Fürsorge". Besonders die Kleinrentner, welche bis dahin den Besitzenden zugezählt wurden, und deren Existenz bis dahin eine stabile Basis hatte, fühlten sich enteignet und durch die Fürsorgemaßnahmen proletarisiert[107]).

Dieses revolutionierende Element fehlt in England vollständig. Hinsichtlich des Objektes zeigt sich, sowohl was die Erweiterung des Objektkreises als auch die Stellung der Gesellschaft zum Wohl-

---

[103]) Alden, Percy. a.a.O. S. 4.

[104]) Wex, E. :a.a.O. S. 54. „Angesichts der furchtbaren Vernichtung von Volksleben draußen an den Fronten und des Geburtenausfalls in der Heimat regen sich die tiefsten Gruppeninstinkte, die Angst vor der Vernichtung der eigenen Zukunftskräfte des Volkes".

[105]) Alden, P. a.a.O. S. 11. Der Verfasser sagt weiter: „Der vorherrschende Zug des 20. Jahrhunderts soweit soziale Fürsorge in Frage kommt, ist ein hochentwickeltes Verantwortlichkeitsgefühl und der Sinn für Staatsbürgertum."

[106]) Goetze, S. a.a.O. S. 30.

[107]) Auf der oben erwähnten Reichstagssitzung am 3. Mai 1929 verlangte man auf kommunistischer Seite: einzig der Grad der Hilfsbedürftigkeit sollte für die Unterstützungshöhe ausschlaggebend sein, nicht die früheren Lebensverhältnisse des Bedürftigen. Die Differenzierung der „allgemeinen" und „gehobenen" Fürsorge" des Staates zeige sich kraß in der R.F.V., und darum müsse von kommunistischer Seite dieses Gesetz scharf abgelehnt werden. Vgl. Stenographische Berichte der Reichstagsverhandlungen, Band 408, Nr. 2278 und Band 390, 201. Sitzung S. 7235 f.

fahrtsempfänger angeht, in England und Deutschland von der Jahrhundertwende bis zum Kriegsende eine ziemlich gleich geartete Entwicklungslinie. Aber mit der Inflation kommt in Deutschland ein stärker umgestaltendes Element in die Wohlfahrtspflege. Man kann diese Tatsache nicht lediglich von der finanziell ursächlichen Seite ansehen, sondern soziologische und psychologische Einflüsse sind ebenfalls von Bedeutung. Durch den Währungsverfall vollzog sich „die gesamte Umschichtung sozialer Klassen. Die Proletarisierung von ganzen Schichten, ihr Angewiesensein auf Unterstützung, ihre Gewöhnung an öffentliche Hilfe, . . . dazu die Lähmung des Willens, die viele in der Inflation ergriff, das alles sind gesellschaftlich überaus bedenkliche Erscheinungen“[108]).

Zusammenfassend kann über die Wandlungstendenzen bezüglich des Wohlfahrtsobjektes gesagt werden: Die Eigenart dieser durch Krieg und Kriegsfolgen der Wohlfahrtspflege zufallenden Notstandsgruppen besteht zunächst in der von den Armen der Vorkriegszeit verschiedenen Notursache. Wenn beim „Armen“ die Hilfsbedürftigkeit zumindest teilweise in ihm selbst bedingt war, so treten hier kausierende Umstände ein, die nicht im Bereich des einzelnen liegen. Die gleichgearteten Notursachen und Notstände fassen so weite Volkskreise, daß sie stark gruppenbildend wirken.

Die verschiedenen Notstandsarten erforderten eine systematische Gruppierung der Hilfsbedürftigen und hatten eine Vielgestaltigkeit und Fülle der sozialen Gesetzgebung zur Folge[109]). Der Staat fand in den neuen Notstandsgruppen notwendige Bestandteile des Gesellschaftsganzen, brauchbare Schichten des Volkes, deren „soziale Fähigkeit für die Mitwirkung in der Gemeinschaft“ unzweifelhaft bestand und auf welche der Staat nicht verzichten konnte. So ist die ausgebaute staatliche Fürsorge auch von dieser Seite aus zu verstehen, nicht nur vom Gedanken der „Abtragung einer Dankesschuld“ aus.

Am schärfsten tritt der Wandel inbezug auf die Stellung des Objektes in den Reichstagsverhandlungen hervor, in denen von den Linksparteien energisch das Mitbestimmungs- und das Aufsichtsrecht der Fürsorgeberechtigten erstrebt wurde[110]). Daß eine solche Forderung überhaupt gestellt werden konnte, beweist, welch ungeheuere Wandlung sich vollzogen hat. Noch vor fast zwei Jahrzehnten war das Los des Armen Verachtung und Entrechtung, und dann propagiert man das Mitbestimmungs- und Aufsichtsrecht der Fürsorgeobjekte in allen wohlfahrtspolitischen Fragen. Später macht sich dann die Krise in der geistigen Haltung dieser neuen Objektgruppen bemerkbar. Man erwartet nichts mehr von den Ver-

---

108) Wex, E. a.a.O. S. 33.

109) Heute wird energisch auf die Vereinfachung und Vereinheitlichung der sozialen Gesetzgebung hingearbeitet. Ueber die Rente hinaus soll aber in jedem Fall auch der besondere Grad der Bedürftigkeit geprüft werden mit der eventuellen Zuschußgewährung“. Krohn: „Zum Umbau der Sozialversicherung“ S. 2/3.

110) vgl. Stenographische Berichte der Reichstagsverhandlungen, Band 398, Nr. 518, und Band 398, Nr. 445. Rädel (kommunistischer Abgeordneter) führte aus, daß den Organisationen der Fürsorgeberechtigten in einer Aenderung der Reichsfürsorgepflichtverordnung ein entscheidendes Mitbestimmungs- und Aufsichtsrecht zu sichern sei.

sprechungen und rechtlichen Errungenschaften. Alles drängt auf eine Umgestaltung des bestehenden Systems[111]).

Eine andere Tendenz macht sich zu gleicher Zeit geltend: die Notleidenden standen nicht mehr vereinzelt da, sondern zusammengeschlossen und planmäßig organisiert zur Verfechtung der gemeinsamen Interessen. Die aus der eigenen Initiative der Notleidenden erfolgte Gruppenbildung entstand aus der Gleichartigkeit der Notlage. Diese Organisationen sind Erscheinungen aus den letzten Kriegsjahren, besonders aus der Nachkriegszeit. Einfluß und Zahl derartiger Organisationen sind bedeutend. Erwähnt seien die Verbände der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen, der Deutsche Rentnerbund, der Zentralverband der Invaliden, der Zentralverband der Witwen Deutschlands und der Reichsdeutsche Blindenverband[112]). Die Fürsorgeempfänger konnten sich organisieren, ohne daß ein Gesetz sie daran hinderte. Die Gesetzgebung basiert sogar mit auf der Tatsache, daß solche Organisationen bestehen. Bei der Aufstellung von Grundsätzen und Richtlinien die Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge betreffend war ein Beirat hinzuzuziehen, dem mindestens zwei Vertreter dieser Notstandsgruppen angehörten, ebenso auf dem Gebiet der Kleinrentner- und Sozialrentnerfürsorge. Dieselben Bestimmungen trafen für das Reichsmittelverfahren innerhalb der sozialen Fürsorge zu. Für den übrigen Teil der Hilfsbedürftigen bestanden in der Reichsfürsorgepflichtverordnung diese Rechte noch nicht[113]). Adolf Weber steht dieser Beteiligung von Beiräten ablehnend gegenüber. „Es ist bebedenklich, die Unterstützten selbst und deren Organisationen zu verantwortlicher Mitwirkung heranzuziehen, man mutet ihnen dadurch zu, gleichzeitig Partei und Richter zu sein"[114]).

Nicht nur der Zusammenschluß wohlfahrtspflegerischer Objekte wurde erstrebt, sondern auch Ansätze zur Selbstverwaltung waren vorhanden. Wenn einem Rentnerverband von der Fürsorge Mittel zur Verfügung gestellt werden, um für Hilfsbedürftige Arbeitsgelegenheit und -einrichtungen zu schaffen, so ist kaum zu leugnen, daß in dem gleichen Augenblick eine Art von Selbstverwaltung im Rahmen der öffentlichen Fürsorge einsetzt[115]). Die Wandlung inbezug auf das Wohlfahrtsobjekt wird deutlich durch die Entwicklung vom rechtlosen alleinstehenden Fürsorgeobjekt der Vorkriegszeit bis zur entscheidend mitbestimmungsberechtigten und aufsichtsberechtigten Organisation der Hilfsbedürftigen[116]), wobei

---

111) vgl. hier die Austrittserklärung des Deutschen Rentnerbundes Kassel aus dem Verband der Rechtsauskunftsstellen, zitiert bei Else Wex, a.a.O. S. 36.

112) vgl. Weber, A.: „Fürsorge und Wohlfahrtspflege". S. 120.

113) vgl. Horion: Bedeutung und Fortschritte der Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik in den letzten 10 Jahren.

114) Weber, A.: Fürsorge u. Wohlfahrtspflege, S. 120.

115) Muthesius, H.: „Die Wohlfahrtspflege auf Grund der R.F.V. und der Reichsgrundsätze". S. 118.

116) Doch sind diese Organisationsbestrebungen nicht denen der Arbeiterwohlfahrt, die im 3. Kapitel § 3 behandelt wurden, gleichzusetzen; denn dort war das Ziel, durch organisatorischen Zusammenschluß die Macht zu bekommen, nicht nur Objekt der Wohlfahrtspflege zu sein, sondern als Subjekt in die Wohlfahrtspolitik eingreifen zu können. Die Wohlfahrtspolitik der hier erwähnten Fürsorgeobjekte erstrebt die Vereinigung nur, um die Interessen und Rechte der jeweiligen Notstandsgruppen gegenüber der Gesetzgebung besser wahrnehmen zu können.

auch hier wieder die Extreme in Deutschland weiter auseinander liegen als in England.

b) Die Erwerbslosen als Fürsorgeobjekt.

Seit Kriegsende hat sich in der Zusammensetzung der wohlfahrtspflegerischen Objekte noch eine andere einschneidende Wandlung vollzogen. Das wachsende Heer der Arbeitslosen drang nach und nach in den Kreis der Fürsorgeobjekte. In seiner Wirtschaftsstruktur und in seiner nachkriegszeitlichen Entwicklung zeigt England eine annähernde Aehnlichkeit mit Deutschland. Die nach dem Kriege hereinbrechende Arbeitslosigkeit machte sich zwar in England früher bemerkbar[117]). In Deutschland wurde sie durch den wirtschaftlichen Aufschwung, der unmittelbar dem Kriege folgte, verschoben. Dieser wirtschaftliche Aufschwung, der vor allem während der beginnenden Inflation begann, war eine Scheinblüte in Deutschlands Wirtschaftsleben. Kaum setzte die Ernüchterung nach jenen Inflationsjahren ein, als auch die Arbeitslosenziffer sogleich ganz rapide anstieg und diejenige aller übrigen Länder bei weitem überholte. Ganze Industriezweige lagen brach, und die Außenhandelsgebiete mußten erst mühsam von neuem erobert werden.

Die beginnende Weltkrise erfaßte England ebenso wie Deutschland, wenn sie sich auch in Deutschland am negativsten auswirkte. In beiden Ländern schuf man auf sozialpolitischer Grundlage eine Arbeitslosenversicherung[118]). Dem Recht des Staatsbürgers auf „Arbeit und Brot" wurde in der Weise Genüge getan, daß man die Arbeitslosen beim Arbeitsnachweis geldlich unterstützte und von Staatswegen versuchte, so viele wie möglich wieder in den Wirtschaftsprozeß einzugliedern. In England hatte der Staat für die heimkehrenden Soldaten ohne Arbeit Mittel zur Verfügung gestellt in der „Out of Work Donation". Aber dieser Fonds war bald erschöpft, und 1921 brach die bis dahin umfangreichste Arbeitslosigkeit herein.

In Deutschland wurden die Erwerbslosen daran gewöhnt, durch eine von der alten Armenpflege losgelöste, schematisch wirkende Erwerbslosenfürsorge, die „teils von Versicherungs-, teils von Versorgungsgedankengängen getragen war", betreut zu werden[119]). Wenn die Arbeitslosen nach der „Aussteuerung" der Wohlfahrtspflege zugeführt wurden, so traten sie in ihrer großen Zahl als eine geschlossene Gruppe von Fürsorgeempfängern auf und bekamen dadurch einen nicht unerheblichen politischen Einfluß. Sie verlangten die gleiche Betreuung und Unterstützungshöhe, wie sie ihnen in

---

117) Der Charakter der englischen Arbeitslosigkeit ist insofern verschieden von dem der deutschen, als nur bestimmte Gruppen besonders unter der wirtschaftlichen Depression zu leiden haben, z. B. die Spinner und Weber aus Lancashire, die Arbeiter der Schwerindustrie (Birmingham) und die Bergleute aus Wales. Während die deutsche Arbeitslosigkeit allgemein ist und mehr oder minder auf alle Berufsgruppen übergreift.

118) vgl. Fußnote 2 auf Seite 35.

119) Michel, M. a.a.O. S. 95.

der eigentlichen Erwerbslosenfürsorge beim Arbeitsnachweis zuteil geworden war. Bei der Masse von Arbeitslosen, die von Jahr zu Jahr anschwoll, konnte man schon aus rein technischen Gründen diese neuauftretende Notstandsgruppe nicht mit „individualisierender Fürsorge" betreuen, sondern mußte sie fast als „Rentenempfänger" behandeln, die an den Fürsorgestellen-Kassenstellen, wie Michel sagt[120]), ihre festen Sätze erhalten. Die Arbeitslosenversicherung brachte für die Wohlfahrtspflege insofern eine Wandlung, als nun die Erwerbslosen in die drei großen Kategorien der „Arbeitslosenunterstützten", der „Krisenunterstützten" und der „Wohlfahrtsunterstützten" zerfielen.

Die Angehörigen der beiden ersten Kategorien sind zweifellos Objekte der Sozialpolitik, und die Leistung der Arbeitslosenversicherung beruht zum Teil auf Aequivalenz. Sie werden aber in dem Augenblick zu Objekten der Wohlfahrtspflege, wenn nach Maßgabe der R.F.V. die allgemeine Fürsorge durch zusätzliche Unterstützung eingreifen muß für den Fall, daß die Erwerbslosenfürsorge nicht ausreicht[121]). Wenn die halbjährliche Unterstützungsfrist abgelaufen ist und sich keine neue Arbeitsmöglichkeit fand, steht dem Arbeitslosen nur noch die Wohlfahrtspflege zu. Man lehnte sich gegen diesen Uebergang auf und verlangte die Loslösung von dem System, das auf versicherungstechnischer Grundlage aufgebaut war. Der Versorgungsgedanke sollte in den Vordergrund treten. Es wurden viele Stimmen laut, die sich für eine gruppenmäßige Aufteilung der Erwerbslosen einsetzten, und zwar in die Gruppe der Erwerbsbeschränkten und Erwerbsunfähigen, die der Fürsorge zur wohlfahrtspflegerischen Betreuung zufallen sollten, und in die Arbeitsfähigen, die ausnahmslos von der Erwerbslosenfürsorge beim Arbeitsnachweis betreut werden und alle den Rechtsanspruch auf Unterstützung behalten sollten[122]).

Die späteren Maßnahmen, wie Notstandsarbeit und Arbeitsdienstpflicht, lösten einen Teil dieses Problems. Aber bis 1932 ging die Entwicklung dahin, daß tatsächlich von Jahr zu Jahr die zusätzliche Unterstützung der Wohlfahrtspflege mehr beansprucht wurde, weil die Sätze der Erwerbslosengelder der ausgedehnten Notzeit entsprechend immer geringer und unzureichender bemessen wurden. Außerdem wuchsen die Arbeitslosen nach der „Aussteuerung" in ständig wachsender Zahl in die Wohlfahrtspflege hinein.

In England zeigen sich ähnliche Entwicklungstendenzen in der Erweiterung des Objektkreises. Die Gruppen der Arbeitslosenunterstützten (benefit) und die der Uebergangsunterstützten (transitional payments) waren als sozialpolitische Objekte anzusehen. Diese beiden Gruppen entsprechen unsern Arbeitslosen- und Krisenunterstützten. Außerdem trat dann auch noch die „public assistence" ein in den gleichen Fällen, in denen unsere öffentliche Wohlfahrtspflege eingreift[123]). Im Herbst 1931 wurde für die Uebergangsfür-

---

120) ebenda.
121) Bolzau, H.: „Fürsorgerecht und Caritas", S. 64,65.
122) vgl. Michel, M. a.a.O. S. 96.
123) vgl. Artikel: „Wohlfahrtspflege in England". S. 41 in der Deutschen Zeitschrift für Wohlfahrtspflege Mai 1933.

sorge eine Bedürftigkeitsprüfung eingeführt. Seit dieser Zeit haben die kommunalen Wohlfahrtsstellen diese Uebergangsunterstützung (transitional payments) auszuüben. Also ist die Entwicklungstendenz des erwerbslosen Teils der Arbeiterklasse Wohlfahrtsempfänger zu werden in England stärker; denn mit der Bestimmung von 1931 liegt auch schon die englische Krisenunterstützung in Händen der Wohlfahrtspflege und wird somit der Krisenunterstützungsempfänger nicht mehr von der Sozialpolitik erfaßt, zumal die Unterstützten im Augenblick, wo sie von der Arbeitslosenversicherung an die Uebergangsfürsorge und die Wohlfahrtspflege überwiesen werden, damit ihren Rechtsanspruch auf Unterstützung aufgeben[124]). Bis zu dieser Regelung von 1931 war die Lage der Arbeitslosen eine äußerst unsichere. Selbst wenn die Arbeitslosenversicherung nicht mehr in Frage kam, war es schwierig, von der öffentlichen Wohlfahrtspflege Unterstützung zu bekommen; denn das „poor law", das für die wirtschaftlichen Notfälle in Frage kam, konnte nur für den Fall der Arbeitsunfähigkeit Unterstützung gewähren. Somit war ein großer Teil der Arbeitslosen auf die freiwillige Wohlfahrtspflege angewiesen[125]). Wie ungeheuer das Heer der Arbeitslosen innerhalb der Wohlfahrtspflege in England anwuchs, zeigt die Tatsache, daß „der Gesamtaufwand an offener Armenunterstützung von England und Wales sich von 1920 bis 1927 versechsfacht hat, von 1914 bis 1927 sogar verzehnfacht"[126]).

In Deutschland hatte sich schon gegen Ende des Jahres 1931 das Verhältnis der drei Gruppen von Erwerbslosen sehr zu ungunsten der Wohlfahrtspflege verschoben. Während planmäßig die Wohlfahrtsunterstützung dem bleibenden geringen Rest der auf Wohlfahrt angewiesenen Arbeitslosen bereit stehen sollte, ist dieser Rest zu der gleichen Höhe angeschwollen wie die beiden anderen Gruppen. Das Verhältnis der Arbeitslosenunterstützten zu den Krisenunterstützten und Wohlfahrtsunterstützten war 1:1:1[127]). Die Entwicklung tendierte immer mehr zur Erweiterung des Rahmens der auf Wohlfahrtsunterstützung Angewiesenen[128]).

Die Wohlfahrtspolitik sieht sich bald vor die Tatsache gestellt, daß eine Verwischung der Grenze zwischen Sozialpolitik und Wohlfahrtspolitik in Bezug auf die Art der Leistung[129]) und eine weitgehende Verschmelzung des von der Sozialpolitik erfaßten Personenkreises mit dem wohlfahrtspolitischen Objekt stattfindet. Hinsichtlich der Stellung des Objektes sagt A. Günther: „aus technischen und wirtschaftlichen Gründen muß die Arbeitslosenunterstützung schematisch nach feststehenden Sätzen ausgezahlt werden, ohne nach subjektiven Bedürfnissen frei geformt zu sein, was bald

---

124) vgl. Artikel „Wohlfahrtspfl. in England" a.a.O. S. 42.
125) vgl. Menn, a.a.O. S. 124.
126) Köhler, M.: a.a.O. S. 587.
127) Jung,: „Entwicklungstendenzen der Wohlfahrtspflege in deutscher Notzeit". S. 393.
128) Die Frankfurter Zeitung berichtete am 12. März 1932: „Während in der Arbeitslosenversicherung die Arbeitslosenziffer zu sinken beginnt, und auch in der Krisenfürsorge der Stillstand bald erreicht sein dürfte, ist die Zahl der Wohlfahrtserwerbslosen im Februar (1932) unaufhaltsam gestiegen".
129) Günther, A.: „Sozialpolitik" S. 384.

eine Erstarrung in Rechtssätzen zur Folge hat und für das Objekt umfangreiche subjektive Rechtsansprüche im sozialpolitischen Sinne schafft"[130]).

Dementsprechend wäre zu erwarten, daß diese subjektiven Rechtsansprüche im sozialpolitischen Sinne auf alle wohlfahrtspolitischen Objekte ausgedehnt werden; denn wie im vorigen § behandelt, liegen bei fast 4/5 aller Fürsorgeobjekte die Hauptursachenmomente der Hilfsbedürftigkeit außerhalb der Einflußmöglichkeit des einzelnen. Demgegenüber ist zu sagen, daß es nicht Aufgabe der Wohlfahrtspolitik sein kann, nur schematisch Unterstützungsgelder auszuzahlen, sondern gerade in der individuellen Behandlung der Einzelfälle liegt ihre Stärke. So wird die Wohlfahrtspflege ihrem Wesen nach immer wieder auf einer Bedürftigkeitsprüfung bestehen müssen und die individuell verschiedenen Notstände behandeln.

Die Entwicklungstendenz scheint dahin zu gehen, daß sich die Wohlfahrtspolitik wieder mehr auf das ihr eigene Gebiet beschränkt und somit die erwerbsfähigen Arbeitslosen generell langsam aus der Wohlfahrtspflege ausscheiden und in den Bereich der Sozialpolitik fallen werden, die ihrerseits für die gesamte Dauer der Arbeitslosigkeit eine Unterstützung zahlt und im Zusammenhang mit der Wirtschaftspolitik zunächst für eine Eingliederung in den Arbeitsprozeß sorgt. Auf die Dauer wird dann wieder eine klare Grenzziehung zwischen Notständen, die von der Sozialpolitik zu erfassen sind, und solchen, die in den Bereich der Wohlfahrtspflege fallen, zugleich damit zwischen den Personenkreisen, die sozialpolitischen Maßnahmen und denen die der Wohlfahrtspflege anheimfallen, möglich sein.

Die Entwicklung vom alleinstehenden, rechtlosen Fürsorgeobjekt — in seiner sozialen Stellung als minderwertig angesehen — zur entscheidend mitbestimmungsberechtigten und aufsichtsberechtigten Organisation der Hilfsbedürftigen kann allgemein als die wichtigste Wandlungstendenz bezüglich des Objektes der Wohlfahrtspolitik angesehen werden. Es gilt dies für den Armen der Vorkriegszeit wie auch für die Notstandsgruppen der Kriegs- und Nachkriegszeit für Deutschland sowohl als auch für England. Durch die Wandlung der Gesellschaftsauffassung, besonders durch christliche Gedankengänge und sozialistische Ideenströmungen, die in beiden Ländern mehr und mehr in den Vordergrund traten, wurden die Rechte des Armen gesichert — sein Anspruch auf die Hilfe seiner Mitmenschen, des Staates, gefestigt. Der Krieg bedeutete für diese Entwicklung ein beschleunigendes Element. Die durch die generellen Verursachungsmomente der Nachkriegszeit — wie Inflation in Deutschland und Erwerbslosigkeit in beiden Ländern — auf Millionen anwachsende Zahl der Hilfsbedürftigen ließ auch das letzte Argument gegen die öffentliche Hilfe hinfällig werden, das in den individuellen Verursachungsmomenten der Armut ein persönliches Schuldmoment der Hilfsbedürftigen sah.

---

130) Es ist nicht die eigentliche Aufgabe der Wohlfahrtspflege, schematisch rentenartige Unterstützung an den erwerbslosen Volksteil zu zahlen.

4. Kapitel.

Das Arbeitsfeld.

Wenn die Wandlungstendenzen der drei wohlfahrtspolitischen Arbeitsgebiete behandelt werden sollen, muß eine grundlegende Wandlungstendenz vorausgeschickt werden: die Wandlung von der primitiven Armenpflege zu den drei spezialisierten Fürsorgezweigen: der Wirtschafts-, Gesundheits- und Jugendfürsorge.

Die Armenpflege vor der Jahrhundertwende war nur dann bereit, dem Hilfsbedürftigen den unentbehrlichen Lebensunterhalt zu gewähren, wenn alle anderen Hilfsmöglichkeiten nachweislich nicht vorhanden oder erschöpft waren. Die Armenpflege wahrte strengstens den Charakter der Subsidiarität. Hilfsbedürftig war, wer sich seinen Lebensunterhalt aus eigenen Kräften nicht beschaffen konnte. In England hatte jemand Recht auf Armenunterstützung, wenn er das Existenzminimum, das nach den Kornpreisen berechnet wurde, nicht verdiente. Die Differenz zwischen seinem Einkommen und dem Existenzminimum wurde durch die Armenunterstützung in Geld oder Lebensmitteln ausgeglichen. Da, wo eigener Lohn nicht oder nur unzureichend vorhanden, erfolgte gewöhnlich die Aufnahme in das Armenhaus.

Den verschiedenen Fürsorgefällen wurde also keine individuelle Behandlung zuteil, wie sie als Wesensmerkmal später von der Wohlfahrtspolitik erwartet wird. Erst um die Jahrhundertwende, als sich die Armenpflege durch die Ausdehnung der Notstände zur Wohlfahrtspflege entwickelte, und als sich durch den (in den vorhergehenden Kapiteln schon ausgeführten) Auffassungswandel bezüglich der Verantwortung der Gemeinschaft für das Wohlergehen des einzelnen die drei Fürsorgezweige herauskristallisierten, fand das Streben nach individueller Behandlung seine Verwirklichung und machte das Armenhaus im alten Sinne überflüssig.

Die Wandlungstendenz, die vorherrscht auf allen Gebieten der wohlfahrtspolitischen Arbeit, ist die Ergänzung oder gar Ablösung der repressiven Abwehrmaßnahmen der alten Armenpflege durch die systematisch ausgebaute Prophylaxe der Wohlfahrtspolitik. Die Prophylaxe steht im Vordergrund aller Wandlungserscheinungen auf dem Gebiet der Wirtschafts-, Gesundheits- und Jugendfürsorge und soll im Folgenden besonders hervorgehoben werden.

§ 1. Die Wirtschaftsfürsorge.

Man kann um die Jahrhundertwende in keinem der beiden hier behandelten Länder von einer ausgesprochenen Wirtschaftsfürsorge sprechen[131]). In Deutschland sowohl als auch in England bestanden beide Formen der Armenpflege, die offene Unterstützung und die Armenhausaufnahme, wobei der letzteren im allgemeinen die

[131]) vgl. Mende, K.: „Die neue Regelung im Englischen Armenwesen". S. 82.

größeren Mängel anhafteten. Das Armenhaus beherbergte alle Kategorien von Hilfsbedürftigen: Kinder, Erwachsene, Geisteskranke, Vagabunden, Kranke und Arbeitslose, bis um die Jahrhundertwende fast ohne Gruppentrennung innerhalb des Hauses. Das Resultat dieses unterschiedslosen Durcheinanders war eine bis zum Haß gesteigerte Abneigung gegen diese Art der öffentlichen Hilfe. In England konnte ein eventueller Zwang zum Eintritt in das Armenhaus ausgeübt werden, um auf diese Weise durch den sogenannten „workhouse test" eine Aussonderung der wirklich Hilfsbedürftigen aus den anderen Bittstellern zu erhalten[132]). Die offene Unterstützung sollte für gesunde und arbeitsfähige Menschen nicht angewandt werden, um so den Unterstützungsetat weniger zu belasten. Aber dafür entstand die unsinnige Methode, arbeitsfähige Arme einer Armenanstalt zuzuweisen, aber Kranke und sonstige Pflegebedürftige teilweise noch mit ambulanter Behandlung zu betreuen[133]). Durch diese Methode hoffte man den Arbeitswillen zu steigern und das Armenhaus als Abschreckungsmittel fungieren zu lassen.

Bis zu einem gewissen Grad hatte sich vereinzelt wohl der Gedanke durchgesetzt, daß Arbeitsfähigen von der Armenpflege keine Hilfe geleistet werden soll, ohne Arbeit als Gegenleistung zu empfangen. So hatte man Arbeitshäuser und in den Armenhäusern Abteilungen für bestimmte Arbeitszwecke eingerichtet[134]). Der Erziehungsgedanke spielt bei dieser Arbeitsversorgung noch eine sehr geringe Rolle[135]). Das Ziel ist nicht, den Hilfsbedürftigen wieder selbständig und zum wirtschaftlich vollwertigen Mitglied der Gemeinschaft zu machen, sondern meist, die Kosten für den Unterhalt, den die Armenpflege gewähren muß, auf irgend eine Art wieder herauszuschlagen. Das Arbeitshaus stellte fast bis zur Jahrhundertwende eine Art von der Armenpflege betriebene Erwerbsquelle dar[136]). Es ist charakteristisch für die industrialistisch-liberalistische Zeit, daß nicht nur ungelernte und angelernte Arbeiter die englischen und deutschen Armenhäuser um die Jahrhundertwende bevölkern, sondern auch ein großer Prozentsatz kleiner Handwerker und Gewerbetreibender, die im Konkurrenzkampf mit der industriellen Unternehmung und den moderneren Handelsbetrieben versagten.

---

[132]) vgl. Salomon, Alice: „Sozialgeschichte einer Weltstadt". S. 229 und dies. „40 Jahre Wohlfahrtsprobleme in London".

[133]) Ziel der modernen Wirtschaftsfürsorge ist die Fähigmachung der Fürsorgeobjekte zur selbständigen wirtschaftlichen Bedarfsdeckung.

[134]) L. Koch berichtet, daß man schon in der Aufklärungszeit versucht hat, dem Gedanken der Versorgung durch Arbeit gerecht zu werden. Hanf-, Woll- und Flachsspinnerei waren die am meisten bevorzugten Arbeiten, die in den Arbeitshäusern zu erledigen waren. L. Koch, a.a.O. S. 239.

[135]) Nur insofern waren Arbeits- und Armenhäuser vom erzieherischen Gesichtspunkt aus wirksam, als sie verhinderten, daß Arbeitsscheue leicht öffentliche Unterstützung in Anspruch nahmen wegen des damit verbundenen gehaßten Arbeits- oder Armenhausaufenthaltes.

[136]) L. Koch (a.a.O. S. 241) gibt hierzu das Beispiel einer „Armenfabrik". „Der Hauptzweck wird mit dem Nebenzweck einer solchen Anstalt verwechselt. Die Auswahl der Armen erfolgt nicht nach ihrer Bedürftigkeit sondern nach ihrer Geschicklichkeit." S. 242. „Man beabsichtigt, auch dem Schwächsten noch einen Platz anzuweisen, auf dem er durch Arbeit zum mindesten einen Teil seines Unterhaltes erwerben kann".

In England kämpften über zwei Jahrzehnte die Fabian Society und die Geschwister Webb für die Reform der Armenpflege, die aber erst 1929 verwirklicht wurde. Die Bestrebungen der Fabian Society gingen von dem Gedanken aus, daß Armut unverschuldet sei, soweit sie durch krisenhafte, zyklische Erschütterungen der kapitalistischen Wirtschaftsform verursacht ist. Für die Arbeitsunfähigen verlangte man statt der entehrenden Armenpflege vorbeugende soziale Fürsorge, und anstatt des gemischten „workhouse systems" die Ausgliederung verschiedener Wohlfahrtseinrichtungen. Für die Arbeitsfähigen forderte man eine planmäßige Organisation des heimischen Arbeitsmarktes zur möglichsten Vermeidung der Arbeitslosigkeit[137]).

Die offene Unterstützungsform war eine andere primitive Form der Wirtschaftsfürsorge, wie sie sich noch über die Jahrhundertwende hinaus erhielt. Dann bricht sich die Erkenntnis Bahn, daß Wirtschaftsfürsorge in erster Linie die „Wirtschaftlichkeit" der Fürsorgeobjekte heben und erziehen heißt, daß man die Ursachen der Not erkennen muß, um Armut erfolgreich bekämpfen zu können. Es genügt nicht, den brennendsten Bedürfnissen mit „Gaben" im Augenblick abzuhelfen. Die Gründe müssen aufgedeckt werden: Krankheit, Arbeitslosigkeit, Unwirtschaftlichkeit, welche die Hilfsbedürftigkeit stets von neuem hervorrufen. Krankheitsfälle werden einer Spezialfürsorge zugewiesen. Für die Arbeitslosigkeit ist zu untersuchen, ob sie in der mangelhaften arbeitstechnischen Ausbildung oder in einer zu einseitigen Ausbildung begründet ist, die den Arbeitslosen nicht befähigt, in anderen Zweigen unterzukommen. Hierhin gehören die wachsenden Bestrebungen der Wohlfahrtspolitik, durch gründliche Berufsausbildung die Fürsorgeobjekte zu befähigen, wirtschaftlich selbständig zu existieren. Dem „Recht auf Arbeit" steht die Pflicht gegenüber, vollwertige Arbeitskraft einzusetzen. Da wo diese Vollwertigkeit nicht vorhanden ist, muß die Wirtschaftsfürsorge ansetzen.

Wenn die Familie als Ausgangspunkt genommen wird, so will also die Wirtschaftsfürsorge im Idealfalle den Ernährer befähigen, sich und den Seinen den Lebensunterhalt zu sichern. Auf der anderen Seite steht die wirtschaftliche Haushaltführung der Wohlfahrtsempfänger. Es ist eine der Hauptaufgaben der prophylaktischen Wirtschaftsfürsorge, die Frauen, vornehmlich diejenigen, welche den Haushaltungen der Unterstützten vorstehen, zur Wirtschaftlichkeit zu erziehen. Gerade hier ist die in den Vordergrund tretende Prophylaxe sehr augenscheinlich. England hat auf diesem Gebiet Vorbildliches geleistet, es war Deutschland zeitlich erheblich voraus. Octavia Hill hatte schon vor 1900 das „House Property Management" in London in großzügigster Weise begonnen. Ihr Ziel war es, vor allem gut zu bewirtschaftende Wohnungen zu vermitteln, den Hilfsbedürftigen bei Mietschwierigkeiten zu helfen und Reparaturen zu veranlassen. Später wurde dieser Aufgabenkomplex

---

[137]) vgl. Köhler, M.: „Reform der öffentlichen Armenpflege in England." S. 586.

bis zur wirtschaftlichen Haushaltführung erweitert und über ganz England und Wales verbreitet[138]).

Das kollektivistische Gemeinschaftsdenken sieht stärker als man es um die Jahrhundertwende tat den Notstand des einzelnen im Rahmen des Gesellschaftsganzen als einen Notstand, unter dem indirekt in irgend einer Form die Gesamtgesellschaft zu leiden hat. Soziologische Erkenntnisse lassen die Bedeutung des einzelnen für das Gesellschaftsganze hervortreten, und man erkennt, daß die Hilfsbedürftigkeit eine organische Erkrankung am Sozialkörper ist. Nicht nur die Verpflichtung dem einzelnen gegenüber, vor allem das Wohl des Ganzen verlangte die ausgeprägteste Präventivpolitik.

Nicht nur der Zeitgeist allein in seiner veränderten Stellung zum Armen, sondern auch wieder der Krieg[139]) hat auf die Prophylaxe in der Wirtschaftsfürsorge auslösend gewirkt. Die Massennotstände verlangten ein weitgehendst ausgebautes Präventivsystem anstatt der bisherigen notdürftigen Unterstützungsmethoden, wenn nicht die wirtschaftliche Not ganze lebensnotwendige Teile für die Volksgemeinschaft zugrunde gehen lassen sollte. Die Prophylaxe muß auf allen Gebieten einsetzen, auch in der Gesundheits- und Jugendfürsorge. Aber die Wirtschaftsfürsorge erspart den beiden anderen Gebieten viel Arbeit, wenn sie zeitig und vorbeugend eingreifen kann. Die Deckung des materiellen Bedarfs war für lange Zeit Hauptinhalt der fürsorgerischen Tätigkeit, an ihre Stelle tritt die Fähigmachung zur „wirtschaftlichen Bedarfsdeckung". „Wahre Wohlfahrtspflege will positive Wirkungen auslösen, will nicht nur Schäden beseitigen, sondern den Willen zur Selbsthilfe, Aktivität des Menschen, die Energie seines Charakters wecken; tut sie das nicht, so ist ihre Wirkung mehr schädlich als nützlich . . . In diesem Sinne hat die Fürsorge eine pädagogische Bedeutung"[140]).

Das erstarkende Streben nach Prophylaxe erlitt während der anhaltenden Kriegszeit eine starke Abschwächung, weniger weil es an der rechten Gesinnung fehlte, sondern weil die Not solche Ausmaße annahm, daß eine individualisierende Fürsorge, wie sie zur Durchführung der Präventivpolitik unerläßlich ist, zunächst unmöglich war. Bei den neu auftretenden Notstandsgruppen der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen hatte es die Fürsorge mit vollständig anders gearteten Kreisen (als bisher) zu tun. Man war sich wohl bewußt, daß die „wirtschaftlichen Aufgaben hier mit den seelisch-sittlichen Aufgaben zu verbinden waren . . . Wirtschaftliche Fragen wurden hier im eminenten Sinne zu Erziehungsfragen"[141]).

Als dann die materielle Not so ungeheuer groß wurde, und die Mittel kaum zur Beseitigung der bittersten Notfälle reichten, traten die Institutionen der Wirtschaftsfürsorge häufig mit in die Reihe

---

[138]) vgl. Salomon, A. „Die neuere Entwicklung der englischen Wohlfahrtspflege". S. 3.

[139]) wie schon für die Wandlungserscheinungen hinsichtlich des Objektes der Wohlfahrtspolitik.

[140]) Ulrich, F. a.a.O. S. 125.

[141]) Wex, E. a.a.O. S. 19.

der Selbstversorger, und die Leistungen für die Schützlinge bestanden wieder wie früher aus Naturalunterstützung[142]).

Nach dem Krieg wurde die Vervollkommnungsarbeit in der Wirtschaftsfürsorge bezüglich der Prophylaxe erneut in Angriff genommen. Englands Wirtschaftsfürsorge hatte während des Krieges nicht solche Gewaltproben zu bestehen, aber auch dort war die Not groß genug, so daß eine Fortentwicklung der Prophylaxe kaum möglich war. Die Entwicklungslinien der Wirtschaftsfürsorge in den beiden Ländern nähern sich von Kriegsende an wieder. Die Unterstützung der Arbeitslosen und ihrer Familien steht im Vordergrund und damit die Hauptaufgabe der Wirtschaftsfürsorge: die Arbeitsbeschaffung. Hier liegt eine enge Berührung vor zwischen dem Wirkungskreis der Sozialpolitik mit fürsorgerischen Aufgaben.

Für England bieten sich in seinen Dominions gewisse Möglichkeiten, einen Teil der der Wirtschaftsfürsorge zur Last fallenden Arbeitslosen zu absorbieren. Diese Form der Arbeitsbeschaffung ist durchaus keine neue Erscheinung, aber insofern tritt sie nach dem Krieg erstmalig auf den Plan, als nun die öffentliche Armenpflege die Vermittlung solcher Arbeitsmöglichkeiten selbständig organisiert. Es kommen für diese Auswanderungen nur gesunde, sittlich starke und beruflich gut ausgebildete Arbeitskräfte in Frage, von denen mit Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, daß sie sich, und falls sie nicht mehr ledig sind, auch ihren Familien ein Auskommen sichern[143]). Hieraus geht eindeutig hervor, daß es sich um eine „Eliteschicht" der von der Wirtschaftsfürsorge Unterstützten handeln muß. Als Zielländer kommen hauptsächlich Australien und Kanada — weniger Indien — in Betracht. Im Jahr 1925/26 betrugen die einmaligen Kosten für die Person nur £13 s 15, während die gleiche Summe an andere arbeitsfähige Unterstützte der Wirtschaftsfürsorge in 4—5 Monaten verausgabt wurde[144]). Die Unterbringung dieser anderen Erwerbslosen ist mit wesentlich größeren Schwierigkeiten verknüpft.

In England ist man sich wohl darüber klar, daß die Schäden des liberalistischen Industrialismus des 19. Jahrhunderts heute noch in die Erscheinung treten. Das Land, an Bodenfläche kleiner, ist in viel stärkerem Maße industrialisiert worden als Deutschland. Die Agrarwirtschaft ist bis zu einem unbedeutenden Rest vollkommen verschwunden. Das Mutterland verlegte sich auf industrielle Produktion und erwartet seine Bedarfsdeckung an landwirtschaftlichen Produkten von Irland und den Dominions. Bei steigender

---

142) Selbstverständlich kann auch im modernen Wohlfahrtsleben nicht auf Naturalunterstützungen verzichtet werden. Sie bedeuten dann aber meistens nur eine zusätzliche Hilfe neben wesentlicheren, tiefer greifenden Maßnahmen. Insofern ist die „Nur-Naturalunterstützung" für die Notleidenden der Kriegszeit eine rückläufige Bewegung, die sich von der Prophylaxe entfernt. Diese rückläufige Bewegung macht sich immer geltend, wenn umfangreiche Wirtschaftsdepressionen Massennotstände entstehen lassen, bei denen prophylaktische Maßnahmen undurchführbar sind. (Siehe Winterhilfe).

143) vgl. Zollikofer, A.: „Die öffentliche Armenpflege in England". S. 75. Verf. berichtet, daß die Armenpflege den Auswanderern die Kosten ersetzt, und daß die Regierung einen Teil der Lasten trägt, weil sie an der Auswanderung interessiert ist.

144) vgl. Zollikofer, A. a.a.O. S. 75.

Weltkrise und der zunehmenden Erwerbslosigkeit der Industriearbeiter steht England kein nennenswerter Weg offen, seine Arbeiter wenigstens zu einem Teil im Heimatland von der Landwirtschaft aufsaugen zu lassen. Es sind das nicht nur allgemein wirtschaftspolitische sondern auch wohlfahrtspolitische Fragen[145]).

Für Deutschland zeigen sich hier größere Möglichkeiten. Der Zuzug vom Land in die Stadt, der in den 90er Jahren und im ersten Jahrzehnt unseres Jahrhunderts besonders stark einsetzte, fand in den letzten Jahren die entsprechende Gegenbewegung. Arbeitskräfte auf das Land zu verweisen, Siedlungsstellen zu gründen usw. sind in erster Linie sozialpolitische und siedlungspolitische Maßnahmen, aber für die Wohlfahrtspolitik haben sie insofern eine Bedeutung als auch ein gewisser Prozentsatz Wohlfahrtsempfänger der bäuerlichen Arbeit und damit dem Lande zugeführt wurde.

Die deutsche Wirtschaftsfürsorge der Nachkriegszeit richtete nun auch ihrerseits Arbeitsvermittlungsstellen (neben den amtlichen) ein, um so den Hilfsbedürftigen positiv zur wirtschaftlichen Selbständigkeit zu verhelfen. Die Wohlfahrtspolitik stand damit vor einer ungeheueren, stetig wachsenden Aufgabe. In den letzten Jahren kamen ihr die Einrichtung der Notstandsarbeiten und die Arbeitslager des Arbeitsdienstes zu Hilfe, und die Wirtschaftsfürsorge konnte hier, wenn auch nur einen Teil der Wohlfahrtserwerbslosen eingliedern. Wenn auch diese Maßnahmen primär sozialpolitischer Art sind, so bleiben sie doch nicht ohne Einfluß auf das Arbeitsbeschaffungsprogramm der Wohlfahrtspolitik.

Auch in England arbeitet man mit verstärktem Interesse in der Erwerbslosenfürsorge und Berufsschulung, weil man erkennt, daß nicht die wirtschaftliche Not das größte Uebel ist, sondern der demoralisierende Einfluß langer Erwerbsuntätigkeit und die steigende Lähmung des Arbeitswillens. England kennt seit 1926 den Gedanken des Arbeitslagers, wenn auch der Charakter des englischen Arbeitsdienstes freiwillig ist[146]).

In Deutschland trug der Nationalsozialismus noch stärker als bisher den Gedanken der Arbeitsbeschaffung in die Wirtschaftsfürsorge. „Die allgemeine Wirtschaftsfürsorge muß — natürlich, soweit nicht gesundheitliche Gegengründe vorliegen, es sich also tatsächlich mehr um Gesundheitsfürsorge handelt — von dem Grundsatz ausgehen, daß keine Unterstützung ohne Arbeit gewährt wird"[147]). Damit wurden die Anstrengungen zur Arbeitsbeschaffung noch vervielfacht. Den Grund dafür, daß man bisher noch nicht zum gewünschten Erfolg kam, glaubt Reutti in der noch zu isolierten

---

145) Münsterberg berichtet schon 1910, daß die bedeutendste Forderung des Webbschen Minderheitsberichtes die „organisation of the labourmarket" ist. Man will kein Flicken und Helfen von Moment zu Moment. Die Arbeitsbeschaffung soll keine lokale sondern eine nationale Aufgabe sein, und darum soll dieser Aufgabenkomplex auch einer nationalen Zentralstelle unterstehen. (Münsterberg: „Englisches Armenwesen". S. 16).

146) z. B. die Verwaltungsgrafschaft London hat drei geschlossene Arbeitslager — „residential institutions" — und 17 offene Arbeitslager für insgesamt 3600 Arbeitslose. (vgl. Artikel „Wohlfahrtspflege in England" in der Deutschen Zeitschrift für Wohlfahrtspflege vom 8. Mai 1933).

147) Reutti, K.: „Neue Wege der Wohlfahrtspflege" Seite 5,6.

Stellung der Fürsorgeangelegenheiten im Gesamtrahmen der Kommunalverwaltung zu sehen. Nur in wenigen Fällen ist diese Isolierung durchbrochen, so z. B. bei der Vergebung von öffentlichen Arbeiten an Wohlfahrtserwerbslose. „Es ist aber ausdrücklich bemerkt, daß die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit primär Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist. Die Fürsorge hat hier nur begrenzte Möglichkeit der Mitarbeit"[148]). Auch inbezug auf den Ausgleich von Stadt und Land propagiert Reutti im Rahmen der vorübergehenden Wirtschaftsfürsorge die Zuführung namentlich lediger Arbeiter auf das Land, und zwar nicht nur im Sinne einer endgültigen Ueberführung in bäuerliche Siedlungen.

§ 2. Die Gesundheitsfürsorge.

Wenn um 1900 die fürsorgerische Betreuung für wirtschaftlich Hilfsbedürftige noch voller Mängel war, so war sie es in besonderem Maße für die gesundheitlich schwachen Armenpflegeobjekte. Die Tatsache, daß ein Armenhaus alle Kategorien von Armen und Kranken beherbergte, beleuchtet wohl am stärksten die unhaltbaren Zustände. In England ergab sich aus verschiedenen Gründen ein längeres Festhalten am alten armenpflegerischen Prinzip[149]) und darum wurde dann später in gedrängter Zeit ein wesentlich schnellerer Uebergang zur Gebietsaufteilung der Armenpflege notwendig. Der Traditionalismus hemmte eine günstige Fortentwicklung, und die Abneigung gegen jedes Organisieren in großem Ausmaß liegt zu tief im englischen Volke, als daß man namentlich in der Entwicklung der Gesundheitsfürsorge mit Deutschland hätte Schritt halten können.

Der fortschrittliche Gesundheitsminister Englands Neville Chamberlain führte in einer Rede 1928 im Unterhaus aus, daß z. B. in einer Armenanstalt noch 7 Schwerkranke, 5 Sieche, 6 Epileptiker, 8 Geisteskranke, 27 Geistesschwache, 1 gesunder Mann und drei gesunde Kinder zusammen untergebracht waren[150]). So spät ist dieser Zustand natürlich als Ausnahmefall zu werten, aber er kennzeichnet doch die Situation für die Pfleglinge der Gesundheitsfürsorge. Im allgemeinen hatte man schon vor dem Kriege auch in England eine Trennung zwischen Kindern und Erwachsenen, namentlich zwischen Gesunden und Kranken durchgeführt, so daß in den meisten

---

148) ders. a.a.O. S. 4. „Das größte Gebiet der Fürsorge wird — auch wenn die Arbeitslosigkeit in dem erhofften Ausmaß zurückgeht — zunächst weiterhin die allgemeine Wirtschaftsfürsorge sein. Die Wirtschaftsfürsorge hat unter neuen Gesichtspunkten zu erfolgen." „Nicht nur die Fähigmachung der Fürsorgeobjekte zur Bedarfsdeckung, sondern die ‚Lenkung der Bedarfsentstehung' soll Ziel der Wirtschaftsfürsorge sein". (Reutti, Planwirtschaft in der Wohlfahrtspflege, S. 379). „Diese Grundsätze lassen sich jedoch nicht auf längere Sicht verwirklichen; im Augenblick hat man davon auszugehen, daß der überwiegende Teil der Wirtschaftsfürsorge nur das notwendige Korrelat zur Deroutierung der Wirtschaft darstellt." (Reutti, Neue Wege zur Wohlfahrtspflege, S. 4.)

149) vgl. Kap. 3 und 4.

150) vgl. Mende, K.: „Die neue Regelung im englischen Armenwesen". S. 84.

Fällen schon vor der Regelung von 1930 das alte „Universalarmenhaus" Spezialanstalten gewichen war[151]).

In Deutschland hatte man mit der gesetzlichen Regelung der gesundheitsfürsorgerischen Aufgaben da begonnen, wo der Notstand am sichtbarsten war: mit der Krüppelfürsorge[152]). Naturgemäß setzte auch hier zuerst der Gedanke der prophylaktischen Arbeit ein — namentlich in den Industriezentren, wo Verkrüppelung oft auf schlechte Luft und Ernährungsbedingungen und mangelhafte Wartung im frühesten Kindesalter und auf gewerbliche Frauenarbeit zurückzuführen ist. Im Vordergrund der Maßnahmen in der Krüppelfürsorge steht als Ziel die wirtschaftliche Selbständigmachung, die Entkrüppelung und die Berufsbefähigung.

Ebenso wie in der Wirtschaftsfürsorge steht auch in der Gesundheitsfürsorge das Streben von der „Pflege" zur „vorbeugenden Arbeit" zu gelangen, im Vordergrund aller Wandlungen. Der Krieg brachte eine notwendige Ergänzung: die Unterernährung und schlechten Lebensbedingungen ließen in verstärktem Maße die Sorge erwachen, daß ganze Schichten einen so elenden Gesundheitszustand erreichten, daß die Volksgesundheit, das wertvollste Gut einer Volksgemeinschaft, bis zum Aeußersten gefährdet war. Soweit es die finanziellen Mittel gestatteten, setzte in der ganzen Gesundheitsfürsorge eine Prophylaxe ein, wie sie wohl so früh und ausgedehnt in keinem anderen Gebiet der Wohlfahrtspflege zu beobachten sein dürfte. Kommune und Staat — vereint mit allen privaten Verbänden — begannen eine großzügige Erholungsfürsorge zunächst für Kinder auszubauen unter der Mitwirkung aller Volkskreise. England bringt noch heute der deutschen Kriegsfürsorge — namentlich der vorbeugenden Arbeit der Gesundheitsfürsorge — die größte Bewunderung entgegen und gestaltete die englische Prophylaxe nach Erfahrungen und Erfolgen der deutschen Wohlfahrtspolitik.

Nach dem Kriege setzte für alle Krankheitsgruppen unter Dienstbarmachung vor allem der medizinischen Wissenschaft und ihrer Fortschritte eine systematische Fürsorge ein. Das „Recht auf Wohlergehen" umschloß selbstverständlich auch die die Volksgesundheit gefährdenden Kranken wie z. B. Tuberkulose- und Geschlechtskranke. Diesem Recht stand die Pflicht gegenüber, nicht die übrigen Volksgenossen zu gefährden, d. h. man hatte diese ansteckenden Kranken unter ärztlicher Kontrolle zu halten und z. T. Anstalten zuzuweisen. Die englische Gesundheitsfürsorgegesetzgebung begann mit diesen beiden Gruppen. Für das Zustandekommen der Gesetze zur Betreuung der Geisteskranken und -schwachen gebrauchte man 14 Jahre[153]) [154]).

Wichtiger und bedeutender für die Entwicklungstendenz zur Prophylaxe in der Wohlfahrtspolitik ist das ganze Gebiet der Auf-

---

[151]) vgl. Zollikofer, „Oeffentliche Armenpflege und Gesundheitsfürsorge in England". S. 174.

[152]) Preußisches Gesetz betr. die öffentl. Krüppelfürsorge vom 6. Mai 1920. 1906 erfolgte die erste amtliche Krüppelzählung.

[153]) Mental Deficiency Acts von 1913—1927.

[154]) In Deutschland ist eine einheitliche gesetzliche Regelung noch nicht erfolgt.

klärungs- und Beratungsarbeit. Die Wandlung von der versorgenden zur vorsorgenden Wohlfahrtspflege vollzieht sich ohne nennenswerte Hindernisse zumindest ohne weltanschauliche oder parteipolitische, im Gegenteil, auch die bisherigen Gegner jeder Wohlfahrtspflege fügen sich; denn Vorbeugen ist produktiv. Hier sind Deutschland und England wohl in gleichem Tempo vorangeschritten, von einander lernend und einander befruchtend. Während in Deutschland die Mütterberatung früher und alle Teile des Landes umfassend einsetzte, hat die allgemeine Volksaufklärung über sanitär-hygienische, volksgesundheitliche Fragen wohl umfassender in England begonnen[155]). Erst in den letzten Jahren tat sich in Deutschland ein starkes Bestreben kund nach volksaufklärerischer Arbeit. Sozialhygienische und sozialmedizinische Belehrung wurde bisher hauptsächlich den fürsorgerischen Fachkreisen zugänglich gemacht, während Englands Bestreben dahin ging, die breite Masse, die es direkt angeht, dafür zu interessieren, was bisher in verhältnismäßig großem Umfang gelang.

An dieser Stelle soll auf die Präventionsfrage eingegangen werden, da sich namentlich in den letzten Jahren hier ein Auseinanderlaufen der Entwicklungsparallelen in der Wohlfahrtspolitik der beiden Länder vollzieht. England treibt systematisch eine vorwiegend qualitative Bevölkerungspolitik und weist diese Aufgabe hauptsächlich den privaten Gesellschaften der Gesundheitsfürsorge zu. Man übersieht den englischen Geburtenrückgang nicht, hegt aber auch nicht die Befürchtungen wie in Deutschland. Englands Bevölkerung ist zum größten Prozentsatz Industriebevölkerung und birgt darum in verstärktem Maß die Gefahr einer weitergehenden Untergrabung der Volksgesundheit. Das bewiesen schon die enorm hohen Ziffern der Krankheitsstatistik[156]) in Nord- und Mittelengland, den meist industrialisierten Landschaften. Man ist bestrebt, den ärmeren Volksschichten, namentlich in den Industriegegenden durch aufklärerische Arbeit die Kenntnisse der Prävention, der Konzeptionsverhütung zu vermitteln; — das geschieht aus dreierlei Erwägungen heraus: 1. den Frauen die durch zu häufige Geburten gefährdete Gesundheit zu erhalten[157]), 2. aus allgemein wirtschaftlich-sozialen Gründen für die armen, vielköpfigen Familien, und 3. weil namentlich im Industriemilieu den jungen, aufwachsenden Menschen die schlechtesten Lebensbedingungen erwarten[158]). Ueber das ganze

---

155) Sogenannte public meetings und lectures sind eine sehr allgemeine Erscheinung und Presse und Propagandawesen auf diesem Gebiet äußerst fortgeschritten und rührig namentlich in London und den großen Industriezentren des Nordens Englands.

156) vgl. Zollikofer: „Oeffentliche Armenpflege u. Gesundheitsfürsorge in England". (Fortschritt der Gesundheitsfürsorge Nr. 6. 1929). u. ders.: „Oeffentl. Armenpflege in England".

157) außerdem hofft man die Abtreibung mit all ihren gesundheitlichen und sittlichen Gefahren zu bannen. vgl. hierzu Wex, E. „Englische Wohlfahrtspolitik" S. 243.

158) Die einfachste und natürlichste Lösung wäre, diese Umweltschäden zu beseitigen. Doch scheinen dazu nicht genügend Mittel vorhanden zu sein, namentlich um den katastrophalen Wohnungszustand zu ändern. Im Sinne der Bevölkerungspolitik ist die Prävention, so paradox es scheint, eine Repressivmaßnahme.

Land verbreitet sind „birth-control" Kliniken, die zum größten Teil von der „National Birth Control Association" geleitet und verwaltet werden[159]). Das Gesundheitsministerium beschränkt die Aufnahmeerlaubnis in den Fällen, wo die birth-control Klinik mit öffentlichen Geldern finanziert wird, auf verheiratete Frauen, die mindestens schon ein Kind geboren haben; sobald die Institution mit privaten Mitteln läuft, ist die Aufnahme unbeschränkt.

Dieser „birth control" stehen nur wenige Anschauungsgruppen ablehnend gegenüber, das sind die Katholiken Englands und vor allem die an Zahl und Einfluß größere Gruppe der „Friends' Society", der Wohlfahrtskreis des Quäkertums. Beide Gruppen lehnen diese Art der vorbeugenden Fürsorge aus weltanschaulichen Gründen ab[160]).

In diesem Punkt gehen die nationalsozialistischen Ziele der Wohlfahrtspolitik in Deutschland andere Wege; qualitative und quantitative Bevölkerungspolitik. Besonders die Gesundheitsfürsorge hat sich mit aller Kraft für die Erreichung dieses Zieles einzusetzen. Sie kann diese Aufgabe nicht allein lösen, besonders hier muß sie mit der Wirtschaftsfürsorge und der Jugendfürsorge Hand in Hand gehen. Die Pflege eines erbgesunden Nachwuchses ist ihre Hauptaufgabe, dementsprechend ein weitgehender Schutz der erbgesunden kinderreichen Familie.

Schon in der frühesten Zeit des jungen Lebewesens soll die Mutter und ihr Kind von der Fürsorge erfaßt werden. Damit ist auch naturgemäß der Kampf um die Beseitigung des § 218 beendet. Um von Anfang an für die bestmöglichen Bedingungen für den Nachwuchs zu sorgen, nimmt sich die Gesundheitspflege schon der erwartenden Mutter und der Wöchnerin an und baut als eine der wichtigsten Aufgaben die Mutter-, Säuglings- und Kleinkinderfürsorge aus. Dieser Zweig der Fürsorge hatte aber schon von Kriegsende an eine vorbildliche Gestaltung[161]) in Deutschland sowohl als in England erfahren[162]). Neben dem Geburtenausfall ist der erheblich verschlechterte Gesundheitszustand als Kriegsfolge geblieben. Hier setzte gleich die Mütter- und Säuglingsfürsorge systematisch ein, die sich bis zur jüngsten Gegenwart immer mehr entfaltete. Im Nationalsozialistischen Staat richtet die Wohlfahrtspolitik ganz besonders ihr Augenmerk auf diesen Fürsorgezweig, und nach dem Winterhilfswerk, das den dringendsten wirtschaftlichen Bedürfnissen abhelfen sollte, wird nun die Hilfsaktion „Mutter

---

[159]) in Verbindung mit dem „Birth-Control-Investigation Committee".

[160]) Positiv wird auf der anderen Seite nichts getan, um bei der Mittelklasse und der Landbevölkerung zu einer höheren Geburtenrate zu gelangen, abgesehen davon, daß bei zunehmender Kinderzahl die Steuersätze abwärts gestaffelt sind. Irlands Geburtenziffer und Volksgesundheit erreichen einen höheren Standard. Für die erste Tatsache wird hauptsächlich der Katholizismus und für die zweite die vorwiegend agrarische Wirtschaftsform als Ursache angesehen werden können.

[161]) Während des Krieges setzte zum ersten Mal eine umfassende Wöchnerinnenfürsorge ein.

[162]) Es sei verwiesen auf die Tausende von Mütterberatungsstellen, Säuglingspflegestellen und Kinderkrippen, die in Deutschland und in den angelsächsischen Ländern als dichtes Netz das Land überziehen. In England war es die Freie Tätigkeit, die „Maternity"- und „Childwelfare Centres" einrichtete.

und Kind" im Rahmen der Erholungsfürsorge und der wirtschaftlichen Unterstützung aufgezogen (mit dem Grundsatz, daß jede Fürsorgetätigkeit eine Erziehung zur Selbsthilfe[163]) sein muß).

Aufklärungs- und Schulungsarbeit stehen augenblicklich im Vordergrund des Problemkreises des nationalsozialistischen Wohlfahrtswesens. Bis in die breitesten Volkssschichten hinein will man das Wissen um rassehygienische und erbbiologische Dinge tragen, um das Volk von sich aus die Initiative zu einer Prophylaxe ergreifen zu lassen. Englands Prophylaxe wendet sich dem Problem zu, wie erhalte ich die Gesundheit — die Gesundheit der gegenwärtigen Generation! — So berichten Pears und Williamson[164]) von freiwilligen „Family Clubs", die in enger Fühlung mit Centren der Gesundheitsfürsorgestellen in Verbindung stehen und Hilfe empfangen, die ausschließlich beratender Natur ist. Schon bei der Anmeldung wird den Mitgliedern mitgeteilt, daß man sich mehr mit der Gesundheit als mit der Krankheit befasse, und dafür die regelmäßigen Untersuchungen obligatorisch mache.

In diesem Zusammenhang sei das brennendste Problem und seine Entwicklung in der Gesundheitsfürsorge erwähnt. Die englische und deutsche Wohlfahrtspolitik sahen sich vor die Tatsache gestellt, daß die gefährdete Gesundheit der Gesamtheit die Forderung stellte, Geisteskranke und andere dauernd pflegebedürftige unheilbare Kranke[165]) in Anstalten unterzubringen, unter großen materiellen Opfern, die auf den Schultern des gesunden Volksteils liegen[166]). Vor erbkrankem Nachwuchs die Bevölkerung schützen, ist erstes Gebot der Prophylaxe. In beiden Ländern erhoffte man mit Bewahrungsgesetzen einen Teil dieses Problems lösen zu können. Immer schon, von der Jahrhundertwende an, wurden Stimmen laut, die für die Sterilisation oder Asylierung der erblich schwer Belasteten eintraten, und die bis zur Gegenwart zu einer starken Forderung anwuchsen.

In England machten sich schon um 1900 Anfänge des Asylierungsverfahrens bemerkbar. Trunksüchtige wurden Anstalten zugeführt, um eine Fortpflanzung zu verhüten, da gerade bei der Trunksucht in 50—60 % der Fälle Vererbung vorliegt[167]). Besondere

---

[163]) vgl. hierzu die engl. Maßnahme: „the case for action". „Die Selbstverantwortlichkeit der Familie in der Gesundheitsführung".

[164]) die Verfasser von „the case for action", die „Selbstverantwortlichkeit der Familie in der Gesundheitsführung". S. 354: „Aus Mitleid für die Kranken und Lebensuntüchtigen scheint jedes Gefühl für Proportion und „commonsense" verloren gegangen zu sein . . . Wir laufen Gefahr, Krankheit mehr zu beachten als Gesundheit und blind das Gesetz der Natur umzudrehen durch die Erhaltung des Lebensuntüchtigen".

[165]) 1908 forderte man schon, „to aid in the prevention of the spread of tuberculosis by the compulsury removal to hospital of cases which are a positiv danger to others" in „Poor Law Reform" von „the People's League of Health" 1922/25 General Report. S. 94. („um der Vorbeugung zu helfen, daß die Tuberkulose nicht verbreitet wird, die zwangsweise durchgeführte Ueberweisung in Fällen, die eine positive Gefahr für andere Menschen sind").

[166]) vgl. hierzu den Artikel: „Körperliche Minderwertigkeiten und ihre Bekämpfung" von Strauß in „Fortschritte der Gesundheitsfürsorge".

[167]) Die Vererbung im Sinne einer Ausbreitung ungünstiger Erbanlagen auf Kosten der günstigen ist ein umstrittenes Problem inbezug auf den Alkoholismus.

Erhebungen über die Entartungsfragen und ausgedehnte öffentliche Erörterung der Probleme hat in weiten Kreisen das Verständnis für eine „nationale Biologie" geweckt[168]). Schon Frances Calton hoffte die nationale Bedeutung der Eugenik so populär zu machen, „daß sie wie eine neue Religion das nationale Gewissen belebe". Der Problemkreis der Absonderung und Unschädlichmachung der Gewohnheitsverbrecher gewann an Bedeutung, weil diese schädigenden Elemente nach der Strafentlassung minderwertigen Nachwuchs erzeugten. Auch der Fragenkomplex über Eheverbote, Ehetauglichkeit und Ehehindernisse gewann immer mehr an Boden. Robert Koch sagte, daß England in seiner Armenhausmethode schon die einfache Lösung gefunden habe, um vor allem den Nachwuchs der Tuberkulosen, der „Minusvarianten", zu verhindern[169]).

Grotjahn verlangte für Deutschland die Verallgemeinerung des Asylwesens, welches er die „humane Methode" der Ausschaltung der zur Fortpflanzung ungeeigneten Elemente nannte. In etwa wurde seine Forderung später durch die Bewahrungsgesetzentwürfe wieder aufgenommen. Die Bewahrung und die Pflege dieser „ungeeigneten Elemente" verursachen ungeheuere finanzielle Lasten, die namentlich in den letzten Jahren für Deutschland immer untragbarer wurden, da angesichts der wachsenden Not für die gesunden Menschen, die materiell hilfsbedürftig wurden, nur begrenzte Mittel zur Verfügung standen und oft der Armut die Krankheit folgte und am gesunden Volksteil zehrte. Außerdem wurde diesen an sich gesunden, lebensfähigen Menschen durch die materielle Not die Sorge für einen gesunden Nachwuchs erschwert. Die Forderung nach der Verhütung erbkranken Nachwuchses wuchs stetig und als einzig finanziell möglichen Ausweg propagierte man die gesetzliche Sterilisation, um Verbrecher- und Heilanstalten wenigstens auf die Dauer von dem Prozentsatz der Kranken zu entlasten, deren Leiden nachweisbar ererbt wurden[170]). So trat am 1. I. 1934 das Sterilisationsgesetz in Kraft[171]). Verschiedene Gruppen werden diese Lösung des Problems nicht mit ihrer Weltanschauung in Einklang bringen können, so sehr sie auch vorbeugende Maßnahmen im Interesse des Volksganzen begrüßen. Zur Sterilisation aus medizinisch-klinischer Indikation gibt es kaum eine ernsthaft verneinende Stellungnahme einer weltanschaulichen Gruppe, wohl aber strengste

---

Die oben genannte Vererbung sei nicht im Sinne eine: „echten Vererbung" (Mukkermann) sondern als „Nachwirkung" aufgefaßt. vgl. hierzu Theiß, C. „Alkoholismus u. Sozialversicherung", 1. Abschnitt, 3. Kapitel.

[168]) vgl. Prof. Kauß: „Ueber die eugenische Bewegung in England". Francis Galton hatte schon 1884 das Wort Eugenik geprägt in seinem Werk „Heriditary Genius". In South Kensington errichtete man ein Laboratorium für Rassen- und Gesellschaftsbiologische Forschungen, und 1904 entstand die „Eugenics Education Society", die sich später in den Dienst der Gesundheitsfürsorge stellte.

[169]) vgl. Kauß: a.a.O. S. 359—364.

[170]) Wie weit ein positiver Erfolg eintreten wird, ist kaum zu errechnen; denn die Gruppe der nachweisbar (!) erblich Belasteten ist viel kleiner, als man gewöhnlich annimmt, und außerdem ist die Erfassung schwer, weil das Gesetz nur auf eigenen Antrag oder den des Vormundes hin Anwendung findet.

[171]) „Das Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses" trat am 1. Jan. 1934 in Kraft. (15. Juli 1933 endgültig angenommen).

Ablehnung der Unfruchtbarmachung aus eugenischer oder sozialer[172]) Indikation[173]).

Die englische Entwicklung tendiert in gewissem Umfang ebenfalls zur Unfruchtbarmachung bestimmter Menschengruppen. Tatsache ist, daß der privaten Initiative verhältnismäßig viel Spielraum gelassen wird. Der Arzt Robert Rentoul in Liverpool hat 1910 mit seinen medizinischen Erfolgen auf dem Gebiet der Sterilisation einen Teil der Gegenströmung zur Strecke gebracht mit der Idee der „Bewahrung der Rasse vor dem Selbstmord durch die eigenen Nachkommen"[174]), aber es ist kaum anzunehmen, daß die Sterilisation auf dem Gesetzeswege verordnet wird. Die Widerstände sind in England zu stark, und die Gegner finden sich dort in allen Lagern, durchaus nicht nur in religiös-weltanschaulichen[175]). Die Abneigung gegen den Gesetzeszwang der Sterilisation ist so stark aus der Freiheit und aus dem Recht der Selbstbestimmung des einzelnen heraus, daß die gesetzliche Fixierung wohl nie erfolgen wird.

Von den vielen Aufgaben der Gesundheitsfürsorge sei nur nur noch die Wandlungstendenz in der **Wohnungsfürsorge** und damit eng verbunden in der Familienfürsorge erwähnt. Beide Fürsorgezweige wurden in dem Grade ausgebaut, als die Erkenntnis von der Wichtigkeit der vorbeugenden Arbeit zunahm. In England begann man verhältnismäßig früh mit einer Wohnungsfürsorge. Man erkannte die Schäden, die durch den liberalistischen Industrialismus entstanden waren, der die Menschen in den ungesunden „slums" unterbrachte, die dann Krankheitsherde für das ganze Volk bildeten. Aber die ersten Anfänge der Wohnungsfürsorge waren nur örtlich beschränkt und erst nach dem Kriege erfaßte man das ganze Land[176]).

Das deutsche Wohnungsproblem unterscheidet sich von dem englischen dadurch, daß es durchaus nicht nur die Stadtwohnungen, sondern ebenso die Landwohnungen sind, welche die Gefahrenzone für die Volksgesundheit erweitern. Bestimmte Gebiete weisen einen besonderen Wohnungstiefstand auf, so z. B. die östlichen Provinzen und die Eifel.

Die Wohnungsfürsorge beleuchtet besonders die Notwendigkeit des Zusammenarbeitens der einzelnen Spezialfürsorgezweige. Eine weitgehende Spezialisation war in beiden Ländern zunächst angebracht, damit die einzelnen aus der Armenpflege herausgelösten Zweige eine systematische Bearbeitung erfuhren. Dann aber ging man in dem Spezialisierungsbestreben zu weit, so daß oft zum Schaden der Fürsorgeobjekte natürliche Einheiten von getrennt arbeitenden Institutionen behandelt und damit auseinander gerissen wurden. Deutschland scheint dem Fehler einer zu starken Spezialisation

---

172) die soziale Indikation kommt bei dem deutschen Sterilisationsgesetz nicht in Betracht.

173) vgl. hierzu Mayer, J. „Gesetzliche Unfruchtbarmachung Geisteskranker".

174) vgl. Mayer, J. a.a.O. S. 177.

175) vgl. das Memorandum des „British Social Hygiene Council" am 22. III. 1926 in London, das sich bezüglich der Sterilisation fast mit der Anschauung der katholischen Moralphilosophie identifiziert.

176) vgl. hierzu Simon, E. D.: „How to Abolish the Slums".

mehr verfallen zu sein. Man hat sich in England immer stärker gewehrt, die Einheit der Familie aufzugliedern und jedes Familienmitglied nach anderen Gesichtspunkten zu behandeln[177]).

In unserer Zeit macht sich in Deutschland eine günstige rückläufige Wandlungstendenz geltend. Man erkennt die Zusammenhänge und vermeidet, die Familie aufzugliedern und betrachtet sie als etwas organisch Zusammengehöriges. In diesem Sinne ist auch die oben erwähnte Aktion „Mutter und Kind" zu verstehen; die beiden Begriffe bilden eine untrennbare Einheit und bedeuten Anfang und Ende der Volksgesundheit.

§ 3. Die Jugendfürsorge.

Die zum Teil noch stark liberalistisch beeinflußte Armenpflege der letzten beiden Vorkriegsjahrzehnte kümmerte sich nicht sonderlich um die jugendlichen Hilfsbedürftigen. Sie fanden wie alle übrigen Armen Unterkunft im Armenhaus, oder sie wurden an Familien abgegeben, wo sie meist weidlich zur Arbeit ausgenutzt wurden und gesundheitliche und charakterliche Schäden in den körperlichen und seelischen Wachstumsjahren davontrugen, die für später unkorrigierbar waren.

Die Waisenhäuser Englands sahen ihre Hauptaufgabe darin, die Sorge für die Pfleglinge so früh wie möglich anderen zuzuschieben oder die Waisen als Arbeitskraft die Kosten ihres Unterhaltes wieder einbringen zu lassen, indem man sie in der Freizeit in einem „work house" arbeiten ließ, das oft mit dem Waisenhaus in Verbindung stand. Die Lage der armen Kinder, die in freien Einrichtungen betreut wurden, war wesentlich günstiger, weil man hier stets über das gesetzliche Maß der Pflege hinausging[178]).

Um die öffentliche Meinung zu veranlassen, die Pflicht gegenüber der Jugend anzuerkennen — wenn nicht aus ethischen so aus nationalen Gründen — bedurfte es erst der zutage tretenden Mißstände, die so zahlreich wurden, daß der Staat nicht länger mit geschlossenen Augen an ihnen vorüber gehen konnte.

Die größte der von öffentlicher Armenpflege betreuten Kindergruppen bildeten die unterstützungsbedürftigen unehelichen Kinder; in Deutschland betrugen sie vor dem Kriege 40 % der Armenpflegekinder[179]). Die Lage der unehelichen Kinder war rechtlich und tatsächlich äußerst dürftig. Die Pflegestellen, in denen sie untergebracht waren, standen nicht unter öffentlicher Aufsicht. Erst 1907 wurde die Konzessionspflicht für das Haltekinderwesen wieder eingeführt zum Schutz der Kinder vor den gröbsten Schäden. In

---

[177]) Man erhob den Vorwurf, daß die Arbeitsgebiete kongruent gelagerte Behörden seien, und damit den „Beginn zum sozialistischen Staat" darstellen. (aus Münsterberg: „Englisches Armenwesen" stenogr. Bericht.).

[178]) z. B. die zahlreichen Bernardo-Heime standen alle im Dienst der hilfsbedürftigen englischen Jugend.

[179]) vgl. Wex, E.: „Die Entwicklung der sozialen Fürsorge in Deutschland (1914—1927)".

England begegnen wir noch heute der Tatsache, daß gesetzlich keine Kontrolle ausgeübt werden muß, wenn auch in den meisten Fällen die Jugendfürsorgeorganisationen mit dem Kind in Kontakt stehen und somit von sich aus im entscheidenden Fall Schutzmaßnahmen ergreifen können. Namentlich auf dem Lande wurden in Deutschland und England die Pflegekinder nicht nach fürsorgerischen Grundsätzen abgegeben, sondern an den Mindestfordernden. Die „Abschiebung" war trotz ihrer Ungesetzlichkeit[180]) eine gebräuchliche Sitte geworden, damit das Pflegekind in Zukunft die im allgemeinen ärmere Landgemeinde nicht belaste. Die zivilrechtliche Stellung für die unehelich geborenen Kinder ist in England und Deutschland die gleiche. Das Kind gehört zur Mutter, und der uneheliche Vater hat keinerlei Rechte, sondern nur die Alimentationspflicht[181]). Für die unehelichen unterstützungsbedürftigen Kinder wie überhaupt für alle Armenpflegekinder erstreckte sich die öffentliche Unterstützung auf den notdürftigen Lebensunterhalt. Der alten Anschauung entsprechend, aus der heraus die Armenpflege ausgeübt wurde, sorgte man für die hilfsbedürftige Jugend nicht unter dem Gesichtspunkt der Erziehung und Erwerbsbefähigung.

Allmählich sieht man die Notwendigkeit einer planvollen **Erziehungs**fürsorge für die Jugendlichen ein, wenn diese junge Generation einmal Träger des Staates sein soll. Die Entwicklungslinie der Jugendfürsorge wird damit deutlich erkennbar. Ein Wandel tritt dann auch mit der Einführung der Berufsvormundschaft ein, die teilweise schon aus der freien Initiative einzelner Städte entstanden war[182]) [183]). Die Erziehungs- und Berufsausbildungsmöglichkeiten der Kinder unter dem wesentlichen Gesichtspunkt der Selbständigmachung der Pfleglinge bessern sich. Während des Krieges erwachte die Sorge um das kommende Geschlecht; nicht nur um die gesundheitliche Beschaffenheit, sondern ebenso stark war man um die innere Ertüchtigung der Jugend bemüht[184]). Der Kreis der hilfsbedürftigen Jugend erweiterte sich und die unehelichen Kinder stellten nicht mehr den Hauptanteil dar. Es entstand das Jugendamt, das die „Keimzelle eines Erziehungsamtes" sein sollte[185]). „Denn keine einzelne Leistung hat für das Kind

---

[180]) nach dem Unterstützungswohnsitzgesetz von 1870.

[181]) Die Gleichheit der rechtlichen Stellung des unehelichen Kindes in England und Deutschland ist historisch bedingt, weil germanische Rechtselemente in beiden Ländern vorherrschen. In den Ländern, wo das uneheliche Kind isoliert und rechtlos ist, ist der Einfluß des römischen Rechtes nachweisbar größer, z. B. Frankreich, Italien, Spanien. (Eiserhardt, H. „Das uneheliche Kind in d. Gesetzgebung europäischer Völker").

[182]) z. B. Hannover.

[183]) Dieser Wandel, der durch die Berufsvormundschaft eintritt, erfolgt unter dem ganz wesentlichen Gesichtspunkt, daß die Erziehung u. Erziehungsbeaufsichtigung für eine erfolgreiche Jugendfürsorge notwendig sind.

[184]) Die erstrebte innere Ertüchtigung der Jugend wurde das Hauptgebiet der Jugendfürsorge, was später auch durch das deutsche Lichtspiel- und Gaststättengesetz mit den entsprechenden Bestimmungen für die Jugendlichen dokumentiert wurde. England kennt eine derartige gesetzliche Regelung zum Schutze der Jugend nicht.

[185]) Wex, E. „Die Entwicklung der sozialen Fürsorge in Deutschland (1914—1927)" S. 23.

einen eigenen Wert; sie gilt nur soviel, als sie zur Erziehung des Kindes beiträgt. Man kann nicht die wirtschaftliche Versorgung des Kindes oder die Förderung seiner Gesundheit von der Erziehung trennen . . . Die wichtigste Aufgabe des Jugendamtes ist somit die Erziehungsleitung"[186]).

Die sittliche Verwahrlosung der Jugend nahm während des Krieges und der anhaltenden Notzeit einen immer größeren Umfang an. Das Jugendamt mußte mit planmäßigen, vorbeugenden Erziehungsmaßnahmen eingreifen. In England und Deutschland war im gleichen Jahr (1908) die Jugendgerichtshilfe eingeführt worden, die aber in der Kriegsfolge im Rahmen der Erziehungsfürsorge eine Ausdehnung erfahren mußte. In der Erkenntnis, daß der Jugendliche nicht in der Lage ist, sich allein zu einem wertvollen Glied der menschlichen Gemeinschaft zu entwickeln, besonders dann nicht, wenn durch Krieg, Not und Arbeitslosigkeit Umwälzungen in der Umwelt des Jugendlichen vor sich gingen, die ihn noch stärker in seiner Entwicklung hemmen, zog die Wohlfahrtspolitik die Konsequenz und half ihrerseits die gefährdeten Jugendlichen stützen[187]), und denen, die mit dem Gesetz in Konflikt kamen, die Rückkehr in ein geordnetes Leben zu ermöglichen. Man überspannte allzu oft die Bestrebungen, den Jugendlichen in seiner Verantwortung weitgehendst zu entlasten. Aber als Reaktion auf ein „zu wenig" bergen neue Strömungen leicht ein „zu viel" in sich und schießen im Anfang naturgemäß über das Ziel hinaus.

Die Erziehung wird damit Hauptaufgabe der Jugendfürsorge und stellt zu gleicher Zeit die hauptsächlichste Wandlungstendenz dar — im Rahmen der Wandlung von der „Versorgung" zur Prophylaxe in der Jugendfürsorge. Die Vernichtung von Volksleben draußen im Felde, die vermehrte Not in der Heimat und die größere Säuglingssterblichkeit und Allgemeinsterblichkeit wendet nun auch die Kreise einer großzügigen prophylaktischen Wohlfahrtspflege zu, die bisher jegliche Fürsorge ablehnten. Die Angst um die Zukunftskräfte des Volkes schweißt die verschiedenartigen Meinungsgruppen zusammen. Es erwuchs ein Verantwortlichkeitsgefühl für die Gesamtheit des Volkes, aus der staatlichen Verbundenheit eine neuartige Solidarität, die für eine nach jeder Richtung ausgedehnte Jugendfürsorge, oft über die vorhandenen Mittel hinaus, für die Selbsterhaltung des Volkes eintrat. Der Krieg löste in England die gleichen Wirkungen aus: Schutz- und Erziehungsbedürftigkeit des Kindes traten in den Vordergrund. Die örtliche Erziehungsbehörde überwachte die Aufgaben unter der Leitung der zentralen Aufsicht; denn die Beschaffenheit des Kindes ist die Zukunft jeder Nation. Erziehungs- und Jugendgesundheitsfürsorge gingen in England Hand in Hand und traten z. B. bei der gesetzlich geregelten Schulkinderspeisung, ebenso wie in Deutschland, gemeinsam in Aktion[188]). Man kann in der englischen Jugendfürsorge

[186]) Klumker, „Der Erziehungsgedanke im Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt."
[187]) durch Schutzaufsicht, Vormundschaft, Anstaltserziehung usw.
[188]) Die Schulgesundheitsfürsorge, von der die Schulspeisung ein Teil ist, gewann besondere Bedeutung nach dem Kriege, insofern, als sie die ganze Bevölkerung einmal vollständig im Kindesalter zu erfassen bekommt, was bisher der ärztlichen Kontrolle bei der allgemeinen Wehrpflicht, und zwar nur für die männliche Jugend möglich war. vgl. Wex, E. a.a.O. S. 69.

immer wieder beobachten, daß eine engere Verbindung zwischen dem „Betreuer" und dem Jugendlichen besteht, wenn auch die Jugendlichen als Gesamtheit vielleicht nicht so ausnahmslos erfaßt werden, als es bei dem deutschen Jugendamtsystem möglich ist, dem dafür leicht die Mängel einer Schematisierung und bürokratischen Verwaltungsarbeit anhaften.

In diesem Zusammenhang sei auf eine bedeutende Wandlungstendenz im Jugendfürsorgewesen hingewiesen, die sich namentlich in den letzten Jahren herauskristallisierte. In den meisten Fällen gab man der Anstaltserziehung den Vorrang gegenüber der Unterbringung der Kinder in Familien, abgesehen von der alten Armenpflege, welche wohl versuchte, die Pfleglinge an Familien abzugeben, aber nicht weil man auf das Wohl des Kindes bedacht war. Ob später die Anstaltsunterbringung immer zu Recht erfolgte, kann hier nicht untersucht werden. Es mag manchmal auch das falsch verstandene Gemeinschaftsideal der Beweggrund gewesen sein. Man geht in neuerer Zeit wieder mehr auf die Familienerziehung zurück. Die Familie, als organisches Gebilde, ist selbst in den Fällen, wo ein fremdes Kind in sie hineinwachsen soll, die natürlichere Erziehungsgemeinschaft und der Anstalt in den meisten Fällen vorzuziehen. Dazu gehört natürlich die Mitarbeit weitester Kreise im Volke. Für die Vergangenheit sagt E. Wex: „Eine allgemeine Verpflichtung zur Hilfeleistung scheint nicht mehr zu bestehen; man beruhigt sich damit, daß der Staat oder die Kommune für die Bedürftigen sorge und glaubt jeder Verpflichtung damit ledig zu sein. . Die soziale Fürsorge ist durchaus unvolkstümlich geworden, sie hat keine breiten Schichten im Volke, von denen sie lebendig getragen würde; sie ist irgendwie der Idee nach verkümmert"[189]). Hier ist auch ein Ansatzpunkt für die Wohlfahrtspolitik des Nationalsozialismus: die soziale Fürsorge soll als Gemeinschaftsverpflichtung empfunden werden — aus einem nationalen, sozialen Ethos heraus. Die Mitarbeit des ganzen Volkes wird besonders auch in der Jugendfürsorge verlangt[190]).

Man verkennt in England durchaus nicht die Bedeutung der Familie „als Keimzelle des Staates" und als natürliche, organische Einheit. Aber die Erziehungsideale für die Jugendfürsorge[191]) laufen fast ausnahmslos auf Anstaltserziehung, Gemeinschaftserziehung hinaus. Der den Gemeinschaftssport kennzeichnende „Team Spirit", der Mannschaftsgeist, wird für die Erziehung entlehnt. Eine größere Gruppe formt stärker am Charakter und an der Lebenstüchtigung des einzelnen, als es die Familie kann. Im Sinne dieses Gemeinschaftsgeistes will der englische Staat seine Bürger erzogen wissen. Und von dieser Seite gibt die englische Wohlfahrtspolitik der Jugendfürsorge ihre Ausrichtung. „Camp", „Group" und „Team" ver-

189) Wex, E. a.a.O. S. 59.

190) Man vgl. auch hier wieder die Aktion „Mutter und Kind".

191) und nicht für die Jugendfürsorge allein. Auch die Erziehung Jugendlicher, die nicht der Fürsorge unterstehen, wird nach der selben Methode gehandhabt. Im Idealfalle wird das englische Kind einer „boarding school" zugeführt, also vom Elternhaus entfernt. Noch auf der Universität herrscht derselbe Gemeinschaftsgruppengeist. „Colleges" und „Residential Halls' verwirklichen das gleiche Erziehungsprinzip, wo Studenten und Studentinnen in Gemeinschaften in Gruppen aufgeteilt, ihre ganzen Universitätsjahre zubringen.

körpern schlagwortartig die Ideale der englischen Jugenderziehung.

Aus dieser Einstellung heraus erklärt sich auch, daß der Sport als wichtigster Erziehungsfaktor in die englische Wohlfahrtspflege eingegliedert wurde und seit der Entwicklung der vorbeugenden Jugendfürsorge einen erheblichen Teil dieses Aufgabengebietes ausmacht. Was sich seit zwei Jahrzehnten entwickelte, wird z. T. heute auch im Erziehungsideal des Nationalsozialismus erstrebt, in der Jugendertüchtigung, die aber statt der rein sportlichen mehr militärische Erziehungsprinzipien erhält. Das Gebiet der Erziehungsfürsorge im nationalsozialistischen Staat wird von dieser Seite her eine Beeinflussung erfahren — aber sie wird nicht die Bedeutung der Familie als des ersten Erziehungsfaktors außer Acht lassen. Reutti stellt die Forderung, daß die Familienerziehung in größerem Umfang als bisher auf das Land zu verlegen sei[192]), dem Ziel des Nationalsozialismus entsprechend, in jedem einzelnen das Gefühl für Heimat und Boden zu erziehen und zu pflegen, dem das Stadtmilieu hinderlich im Wege steht[193]) [194]). Ob eine Wandlung in dieser Hinsicht sich durchsetzen kann, scheint zweifelhaft; denn erfahrungsgemäß entstammt der Hauptanteil der der Jugendfürsorge zufallenden Pfleglinge den Städten, und es ist fraglich, ob das Land die gesteigerte Nachfrage nach einwandfreien Pflegestellen befriedigen kann, dazu kommt die Frage, ob eine solche „Verpflanzung" sich in Fällen günstig auswirken kann, die der Natur der Sache entsprechend meist besonders schwierig gelagert sind. „Die letzten Reste der Anstaltserziehung sind aufzugeben für gesunde Kinder, . . wo die Bedeutung der Familie als Fundament von Staat und Kultur wieder erkannt wird"[195]).

Ohne noch einmal auf die Wandlungstendenzen der einzelnen speziellen Arbeitsgebiete einzugehen, soll hier die große Linie der Entwicklung bezüglich des ganzen Arbeitsfeldes der Wohlfahrtspolitik gegeben werden. Der Charakter der Subsidiarität der Armenpflege, der maßgebend für die „Wohlfahrtspolitik" um die Jahrhundertwende war, verschwindet im Laufe dieses Jahrhunderts vollständig. Der Auffassungswandel bezüglich der Verantwortung der Gemeinschaft für das Wohlergehen des einzelnen löst die Initiative aus für die Ergänzung oder sogar Ablösung der repressiven Abwehrmaßnahmen der alten Armenpflege durch die systematisch ausgebaute Prophylaxe der Wohlfahrtspflege — für eine Aufteilung des Arbeitsfeldes in einzelne Arbeitsgebiete zur intensiveren und zu gleicher Zeit extensiveren Erfassung der Fürsorgeobjekte, die in ihrer wachsenden Zahl und in der Vielgestaltigkeit ihrer Notstände während des Krieges und der Nachkriegszeit die Entwicklung in der

---

192) Reutti, K.: „Neue Wege der Wohlfahrtspflege" S. 3.

193) Man versuchte in England, unter den jugendlichen Fürsorgezöglingen Interesse an landwirtschaftlichen Berufen zu wecken und gibt ihnen hierin eine Berufsausbildung, um sie zu veranlassen, auf dem Lande Arbeit zu suchen und dort Wurzel zu fassen. Die Erfolge sind fast negativ. Die Jugendlichen streben fast ausnahmslos wieder städtischen Berufen zu.

194) vgl. hierzu das Gesetz vom 15. Mai 1934 „zur Regelung des Arbeitseinsatzes", das die Freizügigkeit in gewissem Sinne unterbindet — den Zuzug zur Stadt.

195) Reutti, K.: „Neue Wege der Wohlfahrtspflege", S. 2.

angedeuteten Richtung beschleunigen. Diese Wandlungstendenz macht sich auf den einzelnen Arbeitsgebieten bemerkbar. In der Wirtschaftsfürsorge tritt anstelle der „Nurbedarfsdeckung" materieller Bedürfnisse die „Fähigmachung zur wirtschaftlichen Bedarfsdeckung". In der Gesundheitsfürsorge fordert die Prophylaxe nicht nur „Pflege" sondern vor allem die „vorbeugende Arbeit". Die gleiche Entwicklungslinie macht sich in der Jugendfürsorge bemerkbar: nicht nur Unterbringung, Versorgung und Bestrafung der Jugendlichen, sondern Vorsorgen, Vorbeugen mit Erziehungsmaßnahmen auf der Basis gründlicher pädagogischer und psychologischer Kenntnisse.

Ziel und Erkenntnis für die notwendigen Wandlungen waren in England und Deutschland die gleichen, wenn auch ihre Wege verschieden waren.

5. Kapitel.

Die Arbeitsmethode.

Bei der Betrachtung der Methoden, mit denen die Wohlfahrtspflege arbeitet, und der Wandlungen, die sich in ihnen vollzogen, richtet sich das Hauptaugenmerk auf drei Etappen, welche die Wohlfahrtsarbeit beeinflussen. Der Ausgangspunkt des Vorgehens ist die methodische Grundhaltung. Sie kann individualisierend oder kollektiv sein.

Der Weg zum Ziel ist gekennzeichnet durch die Anwendung erstens der allgemeinen Methoden, zweitens der speziellen Methoden. Entwicklungsgeschichtlich ergaben sich hinsichtlich der allgemeinen Methoden drei Möglichkeiten der Hilfe: Versorgung, Fürsorge und Vorsorge. Die Wandlung, die sich hier vollzog, bestand nicht in der Ablösung einer allgemeinen Methode durch eine andere, sondern auch in der Hinzunahme einer neuen allgemeinen Methode zur alten, schon bestehenden.

Das Einteilungsprinzip der speziellen Methoden in Deutschland fußt auf den verschiedenen Wissenschaftszweigen, die zur speziell methodischen Wohlfahrtsarbeit herangezogen werden. So kann man von einer volkswirtschaftlich-statistischen, einer sozialärztlichen und einer sozial-psychologischen Methode sprechen[195a]).

[195a]) Das Einteilungsprinzip für die methodische Grundhaltung, für die allgemeinen sowohl als auch für die speziellen Methoden ist einer Vorlesung Professor Dr. Heinrich Webers, Münster entnommen. Zur methodischen Grundhaltung sei noch gesagt, daß Alice Salomon im Leitfaden für Wohlfahrtspflege 1928 S. 33 die individualisierende und kollektive Fürsorgemethode unterscheidet. Bei der individualisierenden Methode geht sie von der Vorstellung der Not aus, die sich beim Individuum äußert, bei der kollektiven Methode von der Vorstellung der Massennot im Kollektivum, an einer Gruppe. Die Definition birgt schon die Kritik dieses Einteilungsprinzips in sich. Beide Methoden können nicht als Gegensätze einander gegenüber gestellt werden; denn sie ergänzen sich notwendigerweise aus der zweifachen Wesensnatur des Menschen heraus als Individuum und als Teil eines Kollektivums. Hieraus folgt, daß die jeweiligen Notstände von der indivi-

Die englischen speziellen Methoden der Wohlfahrtspolitik sind nicht so klar zu systematisieren. Die Methoden, die überhaupt erkennbar sind, wie z. B. das Case Work, sind in ihrer Eigenart und speziellen Ausgestaltung ein typisches Resultat der Wohlfahrtspolitik ihrer Ursprungsländer. Diese angelsächsischen Methoden können nicht unter die Dreiteilung der oben genannten speziellen deutschen Methoden gebracht werden. Wohl lassen sich verwandte Züge aufdecken; denn es hat unzweifelhaft eine gegenseitige Befruchtung methodischer Erkenntnisse stattgefunden, aber letzten Endes gehen die deutschen sowohl als die englischen Methoden ihre eigenen Wege.

Theoretisch hat sich England bedeutend weniger als Deutschland mit der Wohlfahrtspolitik befaßt, wie eingangs in der Begriffsbestimmung schon dargelegt wurde. Dementsprechend haben auch wohlfahrtspolitische Fragen inbezug auf die Arbeitsmethode kaum eingehende Behandlung erfahren, mit Ausnahme des Case Works, in das man auch von der theoretischen Seite aus einzudringen suchte[196]).

§ 1. Die methodische Grundhaltung.

Um die Jahrhundertwende setzt in der wohlfahrtspflegerischen Arbeit ein Wandel ein, der schlagwortartig gekennzeichnet werden kann: von der Planlosigkeit zur methodischen Arbeit, vom Dilettantismus zur Schulung der Kräfte. Bis zu diesem Wandel wurde die Ausübung der Wohlfahrtspflege durch das Gefühl bestimmt. Auf der anderen Seite wirkte der Wunsch des Hilfsbedürftigen nach Abhilfe bestimmend. Diese Wünsche nahmen ganz bestimmte Formen an, oft in Unkenntnis der Wesensart der eigenen Umgebung und Veranlagung und der Wirkung der Hilfsmaßnahmen. Im übrigen wurde die Ausübung der Wohlfahrtspflege dem einzelnen Helfer und den Regungen seines „guten Herzens" überlassen. „Die zentrale Orientierungsachse der Fürsorge lag auf der Basis des Helfers, dessen Stellung zur Gesellschaft, zum Hilfsbedürftigen und zum eigenen Ich entscheidend für Maß und Art der Hilfe war. Als Voraussetzung galt dabei vielfach eine Minderwertigkeit des Hilfsbedürftigen, eine Hochwertigkeit des Helfers und eine Anerkennung der bestehenden Gesellschaftsordnung"[197]). Das betrifft namentlich die freie Wohlfahrtsarbeit; denn die öffentliche Wohlfahrtspflege verlangte um die Jahrhundertwende nicht einmal das sogenannte gute Herz — die innere Einstellung seiner amtierenden Kräfte. Aus dieser gefühlsbestimmten Arbeit erwuchsen Mängel, die

---

duellen sowohl als auch von der kollektiven Seite aus primär betrachtet und bekämpft werden können. So scheint es angebrachter, eine individualisierende und kollektive methodische Grundhaltung zu unterscheiden. Auch hierin schließen sich die folgenden Ausführungen Professor Dr. Heinrich Weber an.

196) So gilt das, was O. Kellog und N. Deardoff von Amerika sagen, in besonderem Maße auch von England: „Das Gebiet der Methodologie ist vielleicht das am wenigsten bearbeitete im ganzen Bereich der sozialen Fürsorge". (Soziale Forschung im Dienste des Gemeinwohls Seite 26).

197) Wronsky, S. „Methoden der Fürsorge". S. 5.

notwendigerweise mit der Wohlfahrtsarbeit verbunden waren, wenn Zeitpunkt, Art, Maß und Dauer der Hilfe fast ausschließlich vom subjektiven Gefühl des Helfers abhängig gemacht wurden.

Die Erkenntnis dieser Mängel, die aus der planlosen Arbeit resultierten, hatte ein Vorgehen gegen das Unmethodische der Wohlfahrtspflege zur Folge. Der Dilettantismus, das Unvorbereitetsein zum wohlfahrtspflegerischen Beruf schien die Hauptursache für das unmethodische Arbeiten zu sein. Das Bedürfnis nach einer planvollen Schulung[198]) wurde erkannt, und damit begann das Suchen nach Methoden, die den unbefriedigenden Zustand beheben sollten.

Der Ausgangspunkt der Arbeitsmethoden kann eine individualisierende oder kollektive methodische Grundhaltung sein. Die individualisierende Grundhaltung geht von der Tatsache aus, daß jeder Mensch, so auch der Hilfsbedürftige, eine unteilbare Individualität ist, die sich auszeichnet durch ihre Einzigartigkeit und Einmaligkeit. Aus dem Charakter der Individualität ergeben sich individuelle Bedürfnisse, die bei einem bestimmten Grad der Nicht-Befriedigung einen individuellen Notstand bilden. Wenn die Wohlfahrtspflege diesen Notstand oder sogar einen ganzen Notstandskomplex beheben will, müssen ihre Maßnahmen der Eigenart der unbefriedigten Bedürfnisse entsprechen. Zwischen dem Wohlfahrtsarbeiter und dem Hilfsbedürftigen muß zu diesem Zweck ein individueller Beziehungskomplex geschaffen werden. Der Inhalt dieses Beziehungskomplexes gestaltet sich nach der Lage des jeweiligen Einzelfalles. Er kann eine verschiedene Klangfarbe haben und gestaltet sein z. B. durch eine religiöse Gemeinschaft, die Helfer und Hilfeempfangenden verbindet[199]), durch eine freundschaftlich-brüderliche Basis[200]), durch patriarchalische oder autoritative Führung[201]).

Der individualisierenden Grundhaltung entspricht die individuasierende Fürsorge, die das Individuum in seiner natürlichen Veranlagung und Umgebung zu erfassen und zu erkennen sucht. Beeinflussung und Behandlung müssen der Eigenart des jeweiligen Falls entsprechen und der Naturbedingtheit dieser Eigenart gerecht werden. Im Vordergrund steht also die unmittelbare Beeinflussung von Mensch zu Mensch[202]).

Von der Jahrhundertwende bis zum Weltkrieg hat in Deutschland und England die individualisierende methodische Grundhaltung geherrscht, zunächst natürlich in recht primitiver Form aus mangelnder Erkenntnis der Zusammenhänge und aus mangelnder metho-

---

198) So auch ist das Entstehen der Schulen, die für eine Ausbildung zum sozialen Beruf sorgten, zu verstehen. Die ersten Schulen entstanden in den 90er Jahren in Deutschland und 1893 in England (London — Frauensettlement), die dann in schneller Folge, besonders nach dem Krieg auf den Plan traten.

199) So gestaltet sich z. B. der Beziehungskomplex zwischen dem Hilfsbedürftigen und dem Hilfeleistenden in der Caritas und in der Inneren Mission.

200) in einzelnen paritätischen Wohlfahrtsorganisationen, teilweise auch in der Salvation Army u. in den englischen Settlements.

201) meistens in der Unternehmerwohlfahrtspolitik.

202) „individual by individual" wie es in den angelsächsischen Ländern heißt, zum Unterschied zu den Massenregelungen des „Social Reform", wie sie der kollektiven Grundhaltung entsprechen. (Scherpner, H.: „Formen persönlicher Fürsorge in den Vereinigten Staaten", S. 22).

discher Schulung. Man deckte die wirtschaftlichen Bedürfnisse, vielleicht verband man mit dieser Hilfeleistung manchmal eine Beeinflussung der Psyche des Hilfsbedürftigen, die unter dem Notstand gelitten hatte. Bis zur Erforschung des Individuums in seiner natürlichen Veranlagung, und zur Aufdeckung der Notursache drang man erst später vor. Die Familien- und die Jugendfürsorge sind die ersten charakteristischen Erscheinungsformen dieser individualisierenden Grundhaltung in Deutschland. In England tritt nur die Familienfürsorge so früh in diesem Sinne stärker in den Vordergrund, aber auch schon frühzeitig die — in Deutschland nicht bekannte — Settlementsarbeit, die sich aus dieser individualisierenden Grundhaltung heraus nur erklären läßt, wo der Hilfeleistende in engster Gemeinschaft mit dem Notleidenden lebt, um ihn in seiner eigensten Umgebung und Veranlagung zu erkennen und zu erfassen. Darum wird nicht der Hilfsbedürftige aus seinem Milieu herausgenommen zur Behebung des Notstandes, sondern umgekehrt, der Hilfespendende geht zu ihm in seine Umwelt und lernt sehen und erkennen, und von dort aus ergreift er seine Hilfsmaßnahmen.

In dem Maße, wie die individualisierende Grundhaltung mehr in den Vordergrund trat und die individualisierende Fürsorge entsprechend ausgebaut wurde, gewann aber auch die kollektive methodische Grundhaltung an Boden, die als Ausgangspunkt die soziale Wesensseite des Hilfsbedürftigen nimmt. Bei steigender Erkenntnis des Hilfsbedürftigen überhaupt, nicht nur seiner persönlichen Veranlagung und Umwelt, wuchs die Kenntnis von seiner sozialen Wesensseite, die er als Teil eines Kollektivums nicht weniger in sich birgt. Die soziale Verflochtenheit des Menschen bedingt das Vorhandensein gleichartiger kollektiver Bedürfnisse innerhalb bestimmter Gruppen, deren Nichtbefriedigung Notstände entstehen läßt, die durch generell wirkende Notstandsursachen hervorgerufen werden. Nicht nur Einzelpersonen, sondern ganze Gruppen werden von Notständen erfaßt. Als charakteristisches Beispiel einer Notstandsgruppe, deren Hilfsbedürftigkeit durch generell wirkende Verursachungsmomente, auf die der einzelne keinen Einfluß hat, bedingt ist, sei die bereits Ende des 19. Jahrhunderts in die Erscheinung tretende, sog. „industrielle Reservearmee" genannt. Die Entwicklung der Industrie brachte es mit sich, daß ständig mehr Menschen in die Not der Großstädte hineingezogen wurden. Gleichartige Lebensbedingungen schufen gleichartige Schicksale, welche die von ihnen erfaßten Hilfsbedürftigen zu einer uniformen, hilfsbedürftigen Masse umbildeten. Man begann in England sowohl als auch in Deutschland die Aufmerksamkeit auf diese kollektiven Bedürfnisse zu richten und somit eine kollektive methodische Grundhaltung einzunehmen, die um so notwendiger wurde, je zahlreicher und intensiver die Massennotstände wurden.

Die Entwicklung der beiden letzten Jahrzehnte brachte in beiden Ländern eine große Anzahl von allgemein wirkenden Notstandsursachen: Krieg, Inflation, Krise und Arbeitslosigkeit, die zu Massennotständen größten Ausmaßes führten und mit zunehmender Selbstverständlichkeit nun die kollektive methodische Grundhaltung gegenüber der individualisierenden in den Vordergrund treten ließ. Angesichts dieser generell wirkenden Ursachen versuchte man eine Beeinflussung der allgemeinen Lebensbedingungen bestimmter Menschengruppen möglich zu machen. Die kollektive Grundhaltung mußte

auf den Durchschnitt der Hilfsbedürftigen einer jeden Notstandsgruppe gerichtet sein, was zur Folge hatte, daß die Hilfsmaßnahmen nach schematischen Gesichtspunkten bemessen wurden. Man denke hier an die Rentenzahlungen der Kriegs- und Inflationsopfer — an die Unterstützungsgelder der Wohlfahrtserwerbslosen in Deutschland, die transitional payments und die Zahlungen der Public Assistence in England[203]). In dieser Zeit der Massennotstände mit ihrem Druck zu einer generellen Regelung mit nur spärlichster Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse und demnach nur geringer Bedürftigkeitsprüfung, trat die individualisierende Grundhaltung mehr und mehr in den Hintergrund.

In diesem Punkt hat sich aber gerade die freie Wohlfahrtspflege Verdienste dadurch erworben, daß sie die klar zutage tretenden Schattenseiten der kollektiven Grundhaltung betonte und in der Erkenntnis der Vorteile der individualisierenden Grundhaltung diese letztere stärker begünstigte. Es ist zweifellos eine wirksamere und erfolgreichere Hilfeleistung möglich, wenn man mit Hilfe der individualisierenden Fürsorge den Wurzeln der Not nachgehen und ihren Aeußerungen wirkungsvoller entgegentreten kann, so daß der gesteigerte Aufwand an Kräften und Mitteln einen nachhaltigeren Erfolg verspricht. Es liegt auf der Hand, daß mit individualisierender Fürsorge, welche der individualisierenden methodischen Grundhaltung entspricht, die Gefahrenmomente der Ueberspezialisation[204]), der Zersplitterung der sozialen Hilfsarbeit und der Kostspieligkeit[205]) verbunden sind, die aber am Erfolg und an der Wesensaufgabe der Wohlfahrtspolitik gemessen geringfügiger sind als die Gefahrenmomente, welche die entpersönlichte Fürsorge in sich birgt, die auf einer kollektiven Grundhaltung basiert.

Die Wandlungstendenz der methodischen Grundhaltung scheint in beiden Ländern durch die Erkenntnis der Vor- und Nachteile der individualisierenden und kollektiven Grundhaltung vorgezeichnet zu sein. Vor allem die ausgebauten entwickelten speziellen Methoden, die fast ausnahmslos bei der individualisierenden Fürsorge zur Anwendung gelangen, scheinen neuerdings auf das Vorherrschen einer individualisierenden methodischen Grundhaltung hinauszulaufen, wenn auch damit für einzelne Notstandsgruppen die Notwendigkeit einer generellen Regelung zur Behebung der kollektiven Notstände nicht übersehen wird. Es ist Aufgabe der Wirtschafts- und Sozialpolitik, den Menschen vorwiegend als animal soziale zu sehen und Einfluß auf die allgemeinen Lebensbedingungen auszuüben, während die Wohlfahrtspolitik sich mit vorwiegend individualisierender, fürsorgerischer Betreuung für jedes einzelne Individuum und seinen speziell gelagerten Fall einzusetzen hat und mit der vorwiegend individualisierenden methodischen Grundhaltung an den Hilfsbedürftigen herantreten muß[206]).

---

203) vgl. hierzu: Cohen P. „The British System of Social Insurance".

204) namentlich in Deutschland.

205) besonders in England.

206) Die Einteilung der Arbeitsgebiete und die spezialisierte Fürsorge des letzten Jahrzehnts weisen diese Entwicklung. Die generelle Regelung der Kriegsnotstandsgruppen, die sich in schnellem Tempo entwickelte, hat nur temporären Charakter.

§ 2. Die allgemeinen Methoden.

Noch um die Jahrhundertwende begegnete man den Hilfsbedürftigen mit Maßnahmen, die lediglich einer Versorgung entsprachen. Die Versorgung setzt ein, sobald das Vorhandensein eines Notstandes schon deutlich erkennbar ist. Der Notstand wird als gegebene Tatsache hingenommen, an eine Bekämpfung dieser Tatsache kaum und an eine Bekämpfung der Notursache noch weniger gedacht. Man will lediglich die Vergrößerung des Notstandes und eine damit eintretende schlimmere Schädigung verhüten. Man tut nichts, um das Eintreten des Notzustandes zu verhindern. Sobald die Not auf den Plan getreten ist, versorgt man den Notleidenden mit dem zum Leben unbedingt Erforderlichen.

Das Unterstützungswohnsitzgesetz, das ja noch weit über die Jahrhundertwende hinaus Art, Maß und Dauer der Hilfe bestimmte, nimmt eindeutig den Standpunkt der Versorgung ein, ebenso das alte Poor Law in England, das nur in dem Augenblick das Eingreifen der Hilfe anerkennt, wo die Not als unhaltbarer Zustand erkannt wird. Die Hilfsmaßnahmen erstreckten sich damit auch nur auf wirtschaftliche Notstände, gleich, ob diese durch gesundheitliche oder sittliche Schäden hervorgerufen wurden. Armenhausunterbringung und kümmerliche Beihilfen waren Inhalt der Versorgung.

Sozialökonomisch liegt bei der Versorgung ein unbefriedigter elementarer Bedarf vor. Soziologisch gesehen hat der Hilfsbedürftige seine Subjektstellung in der Gesellschaft verloren. Das Ziel der versorgenden Methode richtet sich auf die Deckung des sozialen Bedarfs durch andere. Der Inhalt der Versorgung ändert sich naturgemäß mit der veränderten Auffassung vom elementaren Bedarf. Noch um die Jahrhundertwende verstand man unter elementarem Bedarf nur das Allernotwendigste[207]), welches ein Existieren möglich macht. Mit fortschreitender Industrialisierung und Zivilisation werden die Lebensbedingungen und Ansprüche gesteigert, damit entspricht auch dem elementaren Bedarf ein größerer Bedürfniskomplex. So umfaßten in England die Hilfsmaßnahmen der versorgenden Methode teilweise schon am Ende des 19. Jahrhunderts gewisse sanitärhygienische Maßnahmen für das Wohnungswesen der Notleidenden; es ist dies offensichtlich eine Entwicklung, die den zivilisatorisch gesteigerten Ansprüchen der Gesamtheit entsprach.

Mit der zunehmenden Erkenntnis von der Notwendigkeit einer Beeinflussung der Lebensverhältnisse breiter Schichten, die durch die Industrialisierung in stetig wachsende Not gerieten und in immer größerer Anzahl sich dem Heer der Hilfsbedürftigen eingliederten, erkannte man auch, daß die versorgende Methode diesen neuen Zielen und den zu überwindenden Schwierigkeiten nicht gewachsen war. Es wuchs „das Wissen um das Wesen des Hilfsbedürftigen, der das Wohlfahrtswesen der neuen Zeit beschäftigte.

---

[207]) Der herrschenden Auffassung nach gehörte zu diesem „Allernotwendigsten" ein bürgerliches Begräbnis, welches zu den Leistungen der U.W.G. gehörte. (vgl. Münsterberg „Armenpflege").

Er schien nicht mehr identisch zu sein mit dem Hilflosen, dem die Gesellschaft ein bestimmtes, begrenztes, schematisches Maß von Hilfe zur Fristung seiner Existenz zu gewähren hatte, sondern ein Glied der Gesellschaft, dessen Kräfte mit ihr verknüpft und durch sie verbunden sind . . . Die Ermittlungen der Wohlfahrtspflege dehnen sich fortan auf die sozialen Umstände, in denen der Hilfsbedürftige lebte, und auf die sich daraus ergebenden Hilfsmöglichkeiten aus und suchten der Wesensart der Notlage und der Möglichkeit ihrer Ueberwindung näher zu kommen"[208]).

Anstatt der lediglich versorgenden tritt die fürsorgende Methode auf den Plan. „Für die Hilfsbedürftigen sorgen" setzt Planmäßigkeit voraus. Der Notstand soll möglichst schon im Anfangsstadium erfaßt werden. So ist schon vor dem Weltkrieg in England und Deutschland der Wandel zu erkennen. Der Notleidende tritt nicht nur an die Wohlfahrtsorganisationen heran, sondern diese gehen von sich aus auf die Suche nach der Not, um so den Notstand so früh wie möglich zu erfassen, wobei auch Anträge auf Hilfe, die nicht von den Hilfsbedürftigen selbst gestellt werden, eine bedeutendere Rolle als bisher spielen. Auch bei der Fürsorge ist der Ausgangspunkt der vorhandene Notstand. Aber das Ziel der Fürsorge erschöpft sich nicht mit der Bedarfsdeckung, sondern der Notstand soll möglichst beseitigt oder doch wesentlich gemindert werden. Nach der Beseitigung des Notstandes soll der Hilfsbedürftige wieder volkswirtschaftlich ein ökonomisches Subjekt werden und soziologisch seine Subjektstellung in der Gesellschaft wiedergewinnen. Der Notleidende soll einmal sich wieder selbst helfen und in der Zukunft nicht nur gerade seine Existenz fristen können. Im Wesentlichen ist die fürsorgende Methode also auf eine Wirkung in der Zukunft abgestellt. Es ist selbstverständlich, daß auch die Fürsorge nicht auf die Versorgung verzichten kann; denn sobald ein Notstand vorhanden ist, muß der augenblicklichen Not zunächst mit einer Versorgung abgeholfen werden, aber die Versorgung hat damit nur temporären Charakter und ist nicht mehr das Wesentliche der Hilfsmaßnahmen.

Mit der erfolgreichen Bekämpfung des Notstandes geht die Bekämpfung der Ursache Hand in Hand. Als solche Maßnahmen sind die verzweigten Spezialaufgaben der Wohlfahrtspflege des 20. Jahrhunderts anzusehen, besonders die Gesundheitsfürsorge z. B.: die Mütterfürsorge und die Wohnungsfürsorge in England und Deutschland, die eindeutig das Prinzip der lediglich versorgenden Methode verwerfen[209]). Natürlich sind bestimmte Kategorien von Notleidenden auf eine Versorgung angewiesen, die auch als bleibende Hilfsbedürftigengruppen stets der Wohlfahrtspflege zufallen werden: die Siechen, Alten, Arbeitsunfähigen und unheilbaren Kranken. Aber diese Notstandsgruppen sollen doch den bleibenden geringen Rest der von der Wohlfahrtspflege Betreuten ausmachen, die ständig auf Hilfe angewiesen sind. Für den größten Prozentsatz der Hilfsbedürftigen soll die Wohlfahrtspflege mittels der fürsorgenden Methode nur eine Durchgangsstation sein, die sie be-

---

[208]) Wronsky, S.: „Methoden der Fürsorge". S. 7,8.

[209]) Schon die ersten Darlehnsgewährungen waren ein Anfang der fürsorgenden Methode.

fähigt, wieder auf eigenen Füßen stehen zu können. Für die gesamte moderne englische und deutsche Wohlfahrtspflege ist die Anwendung der fürsorgenden Methode charakteristisch und sie betont diesen „fürsorgenden" Charakter eindeutig in ihren vielgestaltigen Gesetzen[210]).

Der nächste Schritt in der Entwicklung der allgemeinen Methoden führt zur Vorsorge, vornehmlich dann, wenn die Wohlfahrtspolitik ihrem Grundsatz entsprechend — sich selbst überflüssig zu machen — vorgehen will. Um dieses Ziel zu verwirklichen, genügt keine Fürsorge mehr, erst recht nicht allein die Versorgung. Die Vorsorge will vorbeugend eingreifen, um das Zustandekommen eines Notstandes von vornherein zu verhindern. Es handelt sich bei der Vorsorge also nicht um einen schon tatsächlich vorhandenen Notstand — wie bei der Versorgung und Fürsorge — sondern um einen noch zu erwartenden Notstand. Die Wirkung dieser allgemeinen Methode ist in verstärktem Maße eine Zukunftswirkung. Die Voraussetzung für die Anwendung der Vorsorge ist genaueste Kenntnis von den Ursachen der Notstände, Erkenntnis der Gefahrenzone eines jeden bedrohten Individuums, Einschätzung der einzelnen Gefahrenquellen und ihre Abwägung untereinander, um den Dringlichkeitsgrad für die vorbeugende Arbeit festzustellen. Für die vorsorgende Methode sind mehr noch als für die Fürsorge wissenschaftliche Erkenntnisse notwendig, die zur Erforschung der gesundheitlichen und psychischen Veranlagung des Hilfsbedürftigen sowie seiner Umgebung erforderlich sind.

Es liegt auf der Hand, daß auch der Methodenwandel mit der sich wandelnden Auffassung von der Wohlfahrtspolitik an sich Schritt hält. „Methoden erwachsen nicht zufällig sondern aus dem Sinn der Aufgabe, der sie dienen"[211]). So wie sich die Stellung des Armen in der Gesellschaft und die Stellung der Gesellschaft zum Armen ändert, wandelt sich auch die Art der Hilfeleistungen, welche die Gesellschaft bereit ist, zu gewähren, und die Methoden, mit denen sie bewirkt werden. Je mehr die Kenntnis wächst von den Schäden und Verwüstungen, welche Krisen, Arbeitslosigkeit, Krankheiten körperlicher und seelischer Art anrichten, desto größer wird auch die Kenntnis von den Mitteln und Maßnahmen, welche die Entstehung dieser Gefahrenmomente beseitigen oder doch mindern. Die Prophylaxe ist damit oberstes Prinzip der ganzen Wohlfahrtspolitik geworden. Die Wirkungen solcher vorsorgenden, vorbeugenden Methoden sind bedeutsamer und wirksamer als die Fürsorge oder Versorgung.

Die Entwicklungstendenzen der allgemeinen Methoden laufen in England und Deutschland parallel bis zum Kriegsende. Dann machte Deutschland einen gewaltigen Vorstoß in der prophylaktischen Richtung, und England begann erst im letzten Jahrzehnt — zumindest in seiner wohlfahrtspolitischen Gesetzgebung — Deutschland aufzuholen. Die Wandlungstendenzen bezüglich der Bearbei-

---

[210]) vgl. hierzu auch das der Begriffsbestimmung zugrunde gelegte Gesetz vom 4. 12. 26. über die Ablösung öffentlicher Anleihen, in dem ausdrücklich von der „Abhilfe" der Not als Ziel der Wohlfahrtspflege und nicht von einer Versorgung gesprochen wird.

[211]) Baum, M.: „Ueber den Wandel sozialpflegerischer Methoden". S. 405.

tung des Arbeitsfeldes, die im 5. Kapitel behandelt wurden, weisen in Deutschland sowohl als auch in England in den Nachkriegsjahrzehnten eine Entwicklung in dieser Richtung auf: von der Versorgung über die Fürsorge zur Vorsorge. Die Art der neu geschaffenen Arbeitsgebiete, namentlich des letzten Jahrzehnts, entsprechen dem Gedanken einer weitgehenden vorsorgenden Methode. Man denke an die schon früher behandelten Gebiete von der prophylaktischen Gesundheitsfürsorge bis zur umfassenden Aufklärungsarbeit. Bedeutend und besonders kennzeichnend für diese Wandlung ist der ganze Aufgabenkomplex der Erziehungsfürsorge[212]).

Die Vorsorge bedeutet ein kultureller und ökonomischer Einbruch größten Ausmaßes. Das Lebensniveau der bedrohten Gruppen erhält damit eine Erhöhung und Festigung. Die Prophylaxe erfordert wohl wirtschaftlich gesehen größere Opfer von der Gesellschaft, — aber es darf nicht übersehen werden, daß diese Opfer im allgemeinen einmalige Opfer sind, im Gegensatz zur Versorgung, die zwar geringere aber ständig laufende Ausgaben verlangt.

§ 3. Die speziellen Methoden.

In dem Maße wie sich die allgemeinen Methoden entwickeln und ihre Wandlungen von der Versorgung und Fürsorge zur Vorsorge tendieren, entwickeln sich auch die speziellen Methoden. Bis zum Krieg hat man in beiden Ländern wohl kaum an eine systematische spezielle Arbeitsmethodik gedacht. Erst die verstärkten Anforderungen an die Fürsorge durch die hereinbrechende Massennot und die drohende Massengefährdung, die eine weitgehende Fürsorge und Prophylaxe fordern, erzwingen auch speziell methodische Wege, die geeignet sind, den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Dazu gehören in erster Linie die Methoden, welche die gewissenhafte Ermittlung der Notstände und der Notstandsursachen ermöglichen[213]).

An erster Stelle sei hier die volkswirtschaftlich-statistische Methode genannt, die von der Armuterscheinung ausgeht, in der z. B. Ilse Arlt nichts Statisches sondern etwas Dynamisches sieht, ein fortschreitendes Verändern zum Schlechteren. „Not ist nicht ein Zustand sondern eine Bewegung"[214]). Darum muß nicht der bedürftige Mensch, sondern seine Bedürftigkeit erfaßt werden. Das Ziel der volkswirtschaftlich-statistischen Methode ist damit die Erfassung des augenblicklichen Armutszustandes, der Ursachen der Not und des Charakters der mangelnden Bedürfnisbefriedigung. Die Armut ist ihrem Wesen nach aus ihrem Gegensatz zu erklären: aus dem Gedeihen und Wohlergehen. Zum Gedeihen gehören drei-

---

212) vgl. auch hierzu wieder die Definition im Gesetz vom 4. 12. 26. über die Ablösung öffentlicher Anleihen, die auch die Sorge für „gefährdete" Mitmenschen im Sinne der Vorbeugung umfaßt.

213) Im Folgenden sollen nur die wichtigsten u. verbreitesten speziellen Methoden behandelt werden.

214) Arlt, I.: „Armutskunde" S. 65.

zehn Grundbedürfnisse, die befriedigt werden müssen, z. B. Ernährung, Wohnung, Körperpflege, Erziehung, Rechtsschutz. Der Abstand zwischen dem Normalzustand der erforderlichen Bedürfnisbefriedigung und dem tatsächlichen Befriedigungszustand ergibt den Grad der Bedürftigkeit.

I. Arlt bezeichnet den Punkt, unter den die Bedürfnisbefriedigung nicht sinken darf, wenn nicht ein Notzustand eintreten soll, als „Grenznot". In dieser Grenznot sieht sie die Meßbarkeit der Armut, die nicht nur die theoretische, begriffliche Fixierung ermöglicht, sondern auch die für die Praxis unentbehrliche objektive Feststellung der Hilfsbedürftigkeit[215]). Die Tatsache der dreizehn Grundbedürfnisse erklärt I. Arlt für allgemeingültig, während die Befriedigungsinhalte in Menge und Art relativ sind nach Gesundheitszustand und Altersstufe des Hilfsbedürftigen. Der methodische Weg der Armutserforschung erfolgt also durch die Erfassung der kleinsten „Armutseinheiten" mittels der Analyse der Unterbefriedigungen, durch die Beeinflussung der Tatsachen und durch die Nachprüfung der Ergebnisse.

Diese Methode führt zur Erkenntnis, daß Unterbefriedigung eine Bedürfniserhöhung zur Folge hat. Weitere Vorteile sieht I. Arlt in einer möglichst objektiven Erfassung des Notstandes und seiner Ursachen und in einer Spezialisation mit weitgehender individualisierender Behandlung . Um eine Steigerung der Fürsorgeleistungen aller Länder zu erzielen, fordert sie diese „Beobachtungsmethode mit naturwissenschaftlicher Genauigkeit"[216]).

Die Rechenhaftigkeit der volkswirtschaftlich-statistischen Methode macht diese für die Praxis fast unbrauchbar. Diese Methode basiert auf der falschen Voraussetzung von der Gleichartigkeit der Menschen und ihrer Bedürfnisse und deren Bedeutungsgraden. Außerdem finden die geistigen Bedürfnisse in der Arltschen Methode keine Berücksichtigung. Die Bedürfnisse sind zudem etwas Individuelles, und sie können auch nicht isoliert betrachtet werden, sondern als Bedürfniskomplex, dessen Teile zu einander in Wechselwirkung stehen.

Einer der Hauptmängel dieser Methode scheint darin zu liegen, daß sie sich nicht auf Erfahrungen der Fürsorgepraxis stützt, sondern in ihrer Abstraktheit lediglich Selbstzweck ist. „Tradition und Geschichte sind insofern Wertfaktoren für die Wohlfahrtspflege, als sie es ermöglichen, sinn- und zweckentsprechende Arbeitsmethoden zu formen. Diese sind nicht so sehr Sache des analytischen Denkers. Sie sind vor allem experimentell begründet"[217]).

---

[215]) Durch die Feststellung der dreizehn Grundbedürfnisse glaubt I. Arlt sogar eine rechnungsmäßige Feststellung der Bedürftigkeit möglich zu machen. Variationen und verschiedenartige Kombinationen von befriedigten und unterbefriedigten Bedürfnissen lassen sich zu 8190 Möglichkeiten der Bedürftigkeit zusammenstellen. Bei dieser rein rechnerischen Feststellung tritt sogleich schon der Mangel zutage, daß die verschiedenen Grade der Unterbefriedigung ja ebenfalls noch Tausende von Kombinationen zulassen, also die Rechnung bis ins Uferlose fortgesetzt werden könnte u. jeden Wert für d. Praxis verliert. vgl. Arlt, I. a.a.O. S. 67.

[216]) Arlt, I.: a.a.O. S. 73.

[217]) Wiesen, W.: „Tradition und Geschichte als Wertfaktor in der freien Wohlfahrtspflege". S. 436.

Die einzelnen Wissenschaftszweige befaßten sich in steigendem Maß mit den Problemen der Wohlfahrtspolitik, und es entstanden neue Arbeitsmethoden, die auf den Erkenntnissen einzelner Wissensdisziplinen beruhen und von dorther ihre Ausgestaltung nehmen. Die sozialärztliche Methode, die von S. Wronsky zuerst zusammenhängend entwickelt wurde, begann in einzelnen Etappen schon vor einem Jahrzehnt in Erscheinung zu treten. Die Ermittlung des Notstandes, die erste Etappe jeder speziellen Arbeitsmethode, sollte als soziale Diagnose ausgeführt werden. Der Begriff als solcher birgt schon eine methodische Anweisung in sich[218]). Die Ermittlung erstreckt sich vornehmlich auf die Person, auf das Individuum und die soziale Schwierigkeit — anders also als die später auftretende volkswirtschaftlich-statistische Methode, welche die Bedürftigkeit mehr als den Bedürftigen in den Kreis ihrer Ermittlung zieht.

Hier sei darauf hingewiesen, daß diese Art der Ermittlung zum Teil angelsächsisches Ideengut ist, das besonders in Amerika schon vor dem Kriege für die wohlfahrtspolitische Arbeit richtunggebend war. Auf dieser Grundlage basiert auch das später noch zu behandelnde Case Work.

Erst in jüngster Zeit wurde die sozial-ärztliche Methode theoretisch aufgebaut. Ihr Hauptmerkmal liegt in der Vermischung sozialer und ärztlicher Elemente. Der Fürsorger muß wie der Arzt an den Notstand heran treten, die einzelnen Symptome erkennen und werten, daraus das Entwicklungsstadium des Notstandes voraussehen und auf dieser Basis ein Urteil festlegen über die positiven Kräfte im Hilfsbedürftigen, welche einen Aufbau ermöglichen. Aufgabe der Fürsorge ist es, diese Kräfte zur Aktivität auszulösen und in diesem Sinne die erforderlichen Hilfsmaßnahmen zu treffen. Bis zur Auslösung der Aufbaukräfte im Hilfsbedürftigen geht die sozialärztliche Methode fünf Etappen, welche S. Wronsky der medizinischen Wissenschaft entlehnt und sie soziale Anamnese, soziale Untersuchung, soziale Diagnose, soziale Prognose und soziale Therapie nennt[219]).

Unter der sozialen Anamnese versteht man die Ermittlung der Vorgeschichte des Notstandes und die Einordnung des Hilfsbedürftigen in eine der drei Kategorien der Menschen: der gefühlsbetonten, der willensbetonten und der unbetonten Menschen. Diese Klassifizierung hat insofern eine Bedeutung für die methodische Arbeit, als sie die Bewertung der individuellen Aufbaukräfte des Hilfsbedürftigen erleichtert und man den persönlichen Aussagen über die Vorgeschichte des Notstandes eine andere Bewertung geben kann.

Die gefühlsbetonten Menschen neigen zur vergrößerten Sicht ihres Notstandes, weil das Gefühlsmäßige überwiegt. Daher erklärt sich auch ihre Sucht, das Mitgefühl und die Hilfe ihrer Mitmenschen zu erlangen. Anders die willensbetonten Menschen, die zu einer objektiven Darstellung ihres Notstandes fähig sind und selbst auf die eigene Gestaltung ihres Schicksals drängen, zielbewußt und

---

[218]) vgl. Salomon, A.: „Soziale Diagnose — ein Versuch zu einer Analyse der Ermittlung". S. 114.

[219]) vgl. Wronsky, S. und Kronfeld „Sozialtherapie und Psychotherapie".

umsichtig oft sogar schon mit fertigen Plänen an den Fürsorger herantreten und durch diesen nur die erste Hilfe zum Aufbau bekommen möchten. Am schwierigsten ist zweifellos die Gruppe der unbetonten Menschen, da diese indifferenten die wenigsten Aufbaukräfte in sich tragen. Bei der Schilderung ihres Notzustandes schalten sie die eigene Person fast vollkommen aus und stehen der sozialen Schwierigkeit hilflos gegenüber.

Die soziale Untersuchung soll die durch die Anamnese gewonnenen Erkenntnisse ergänzen. Ziel der Untersuchung ist die Einsicht in Maß und Art der Aufbaukräfte in körperlicher, geistiger und sittlicher Hinsicht, die Kenntnis von den Assoziationsfähigkeiten in Familie, Gesellschaft und Arbeitskreis. Von größter Wichtigkeit hierfür sind die mannigfachen Auskunftsquellen, die subjektiven wie die objektiven[220]).

Sodann schließt sich die soziale Diagnose an, welche die gesammelten Erkenntnisse systematisch ordnet und somit eine Klärung schafft über die Persönlichkeit, über die Umwelt und die Wechselbeziehungen zwischen der Person des Hilfsbedürftigen und seiner Umwelt. Somit schafft die soziale Diagnose ein „dynamisches Bild der Persönlichkeit und ihrer Umwelt" und weist Entwicklungsmöglichkeiten und Ansatzflächen zwischen Individuum und Gesellschaft auf. Die Auswertung der sozialen Diagnose hat durch die soziale Prognose zu erfolgen, welche die erfolgreiche Therapie und die Wirkungsmöglichkeit der Behandlungsmethoden zu berechnen und die Resultate einer Ueberprüfung der Kräfte und der Methoden zu systematisieren hat.

Als letzte Etappe schließt sich die soziale Therapie an, die in der Wiedereingliederung des Hilfsbedürftigen in die Gesellschaft besteht, und zwar durch die Bekämpfung der Energiemängel, die in der Umgebung oder in der Persönlichkeit des Hilfsbedürftigen vorhanden sind. Zu gleicher Zeit setzt eine Förderung der Kräfte ein durch eine planmäßige Entwicklung und durch eine sinnvolle Umschaltung[221]).

Die sozial-ärztliche Methode hat unbestreitbar die Fürsorgepraxis fortschrittlich beeinflußt. Aber ihre praktische Bedeutung darf nicht überschätzt werden. Sie birgt in ihrer zugespitzten Methode die Gefahr einer Schematisierung, die sie lebensfern wirken läßt. Schon die theoretische Analyse zergliedert und zerpflückt den Menschen und seinen Lebensbereich, die doch ein zusammengehöriges Ganze darstellen.

An dieser Stelle soll das Case Work Erwähnung finden, weil es die Wurzel für die grundsätzliche Haltung der sozial-ärztlichen Methode in sich birgt. Das Case Work, die vorwiegende Methode in den angelsächsischen Ländern, hat seinen Ursprung in der methodischen Arbeit der Londoner Charity Organisation Society; denn diese Zentrale erkannte zuerst die Notwendigkeit einer systemati-

---

220) zu den subjektiven Auskunftsquellen zählen Familie, Freunde, Nachbarn und Berufsgenossen usw., zu den objektiven Quellen Aerzte, Lehrer, Psychologen, Arbeitgeber und Fürsorger.

221) vgl. für die sozial-ärztliche Methode Wronsky—Kronfeld, a.a.O.

schen Ermittlungsmethode der Notfälle. Sie hat das Case Work zur Grundlage der wohlfahrtspflegerischen Arbeit gemacht, und als sich die Methode bewährte, sie auch im Vorkriegsjahrzehnt in das Lehrsystem ihrer Ausbildungsschulen und Kurse für Sozialarbeiter eingefügt, d. h. in die praktische Unterweisung. Erst 1917 hat die Amerikanerin Mary Richmond[222]) die Methode theoretisch fundiert und verbreitet, so daß beide Länder bezügl. des Case Works in Theorie und Praxis einen wechselseitigen Einfluß ausübten.

Das Case Work[223]) umfaßt die genaue Ermittlung des Falls der Hilfsbedürftigkeit — ähnlich der sozial-ärztlichen Methode, nur sind die Fragen bezüglich dessen, was im einzelnen ermittelt werden soll, noch spezifizierter, und es fehlt das medizinisch-ärztliche Element in der etappenweisen Ermittlung. Das Entscheidende ist, daß der Bericht ausführlich schriftlich niedergelegt werden muß, so daß es möglich ist, den Einzelfall in seiner Erledigung zu unterbrechen, und daß jeder Fürsorger in der Lage ist, den Fall im gleichen Sinne bis zu Ende abzuwickeln[224]). Das Case Paper, die Akte, spielt bei der Case-Work-Methode die wichtigste Rolle, weshalb für die Mehrzahl der Sozialarbeiter Großbritanniens das Case Paper ein Synonym für Case Work bedeutet. — Die Exaktheit der Methode, damit allerdings auch die Gefahr einer zunehmenden Schematisierung und Bürokratisierung der Wohlfahrtsarbeit, hat sich besonders in den Nachkriegsjahren entwickelt.

Die deutsche sozial-ärztliche Methode ist durch das Case Work — namentlich durch seine theoretische Behandlung — stark beeinflußt[225]). Das Case Work ist in seiner Entstehung nur verständlich aus dem demokratischen Prinzip. „Case Work ist die Antithese zu Massenhilfe und Sozialismus“[225a]). Es ist die charakteristische Methode der Wohlfahrtspolitik der angelsächsischen Länder in der Zeit eines neuen Individualismus, der vom Sozialismus gelernt und sich vom Individualismus der Vergangenheit losgesagt hat. Die demokratische Staatsform, die sich nicht geändert hat, erklärt auch das Festhalten und Fortbestehen der Case-Work-Methode ohne andere Entwicklungsmomente als solche, welche in die einmal eingeschlagene Richtung weisen. Auch hierin zeigt sich wieder das schon früher erwähnte traditionale Moment der angelsächsischen Länder. Case Work ist der Ausdruck des Glaubens an das Individuum und an die in ihm ruhenden Kräfte. Auch das Case Work berücksichtigt den Einfluß der Umwelt auf die sozialen Mißstände, aber dieser Einfluß spielt erst eine sekundäre Rolle. Die Case-Work-Methode richtet sich eindeutig gegen den „Milieutheoretiker“ und gegen die Massenbehandlung. Das Schicksal des Hilfsbedürfti-

---

222) Richmond, M. E.: „Sozial Diagnosis“.

223) vgl. „The Importance of Good Case Work“ in „Occasional Paper“ Nr. 25.

224) vgl. hierzu „How to take down a case“ in Occasional Paper, Nr. 50.

225) vgl. Scherpner, H.: „Formen persönlicher Fürsorge in den Vereinigten Staaten“ S. 1. und vgl. A. Salomons „Soziale Diagnose“ und ihre Anlehnung an M. Richmonds gleichnamiges Werk.

225a) Milnes, N.: „Gesichtspunkte eines Leiters des Case Works . . . S. 2.

226) vgl. „The Philosophy of Case Work“ in „Occasional Paper“ Nr. 11.

gen wird nicht durch Umweltkräfte geformt sondern primär liegt es in den Kräften des Individuums[226]). Darum ist das Case Work fast ausschließlich auf die Einwirkungsmöglichkeiten auf das Individuum gerichtet.

Die Voraussetzung der deutschen **sozialpsychologischen** Methode ist die untrennbare Einheit organischer, psychischer und sozialer Natur als totale Persönlichkeit des Hilfsbedürftigen. Ausgangspunkt für die sozial-psychische Methode ist der Adlersche Begriff der „Zusammenhangsbetrachtung". Jeder Fall der Hilfsbedürftigkeit soll als psychologische Frage verstanden werden und die soziale Schwierigkeit des Menschen milieuhaft und vor allem individualpsychologisch erkannt und behandelt werden. Auch die Sozialpsychologie soll ihre Dienste in diese Methode stellen, weil sie die Behandlung zielsicherer und erfolgreicher gestaltet. Aus der „Berechenbarkeit des Vorgehens" erstrebt die sozialpsychologische Methode ein möglichst genaues Krankheitsbild. Besonders für die psychisch defekte Gruppe der Hilfsbedürftigen soll eine Typologie und Gesetzmäßigkeit herausgearbeitet werden[226a]).

Das Krankheitsbild wird in drei Stadien erfaßt und als Ergebnis einer somatischen, psychologischen und sozialen Untersuchung wird der sozial-psychologische Untersuchungsbefund registriert. Aus einer bestimmten Anzahl solcher Untersuchungsbefunde wird ein „typologischer Bogen" aufgestellt[227]) und auf Grund dieser typologischen Bogen die „sozial-psychologischen Tabellen" angelegt, welche die Stellung des Einzelindividuums in der Gemeinschaft kennzeichnen. Auf diese Weise sollen die seelischen Ursachen für das soziale Versagen festgestellt werden.

Eine wesentliche Hilfe erwartet die sozial-psychologische Methode von der Graphologie, zumal wenn der Fürsorger durch ein schriftliches Bittgesuch zum ersten Mal mit dem Notleidenden in Berührung tritt, und sich oft außer dem Maß der dem Schreiber innewohnenden Kräfte auch ein Widerspruch zwischen dem Inhalt des Schreibens und dem Wesen des Schreibers dartut. Die sozialpsychologische Methode glaubt durch die Auswertung der Schrift das zeitraubende diagnostische Verfahren abzukürzen und zu erleichtern[228]).

Die sozial-psychologische Methode hat mit der Case-Work-Methode gewisse Züge gemeinsam, so z. B. ihre Ablehnung der mechanistisch-materialistischen Milieutheorie, welche den Hilfsbedürftigen lediglich als das Produkt seiner Verhältnisse sieht und das Individuum mit seiner Eigenart und der Fähigkeit, auf Verhältnisse in verschiedenen Graden zu reagieren, unberücksichtigt läßt. Die Unfruchtbarkeit, die sich bei Anwendung der Milieutheorie auf die Arbeit der Wohlfahrtspolitik herausstellte, ließ als Reaktion die sozial-psychologische Methode entstehen, die den Menschen in der Zusammenhangsbetrachtung zum Objekt hat. „Der Mensch ist im gleichen Ausmaß Produkt und Produzent seiner

---

226a) vgl. Wronsky-Kronfeld, a.a.O.

227) z. B. gefährdete Jugendliche, degenerierte Aristokraten etc.

228) vgl. Hierzu Mendelsohn, A.: „Die Bedeutung der Graphologie für die soziale Arbeit".

Umstände"[229]). Sperber[230]) ist der Ansicht, daß die soziale Therapie dem Bereich der Soziologie angehört — aber unter gewissen soziologischen Voraussetzungen ihre Begründung in der philosophischen oder religiösen Ethik, speziell in deren Ableitung, der sozialen Ethik hat[231]).

Allgemein kann man von den deutschen speziellen Methoden sagen, daß sie in ihrer bisherigen Entwicklung zu „theoretisierend" sind, um für die methodische Arbeit der Praxis eine sehr wesentliche Hilfe zu bedeuten. Die Erkenntnisse, die in ihnen enthalten sind, stellen aber unzweifelhaft einen Wert dar. Da alle drei Methoden noch verhältnismäßig jung sind, ist ihr überspitzter Charakter verständlich. Die Methoden werden ihre „Ueberspitzungen" abschleißen müssen, damit sie für die Wohlfahrtsarbeit nicht nur hemmende Umwege bedeuten. Vor allem wird man nicht umhin können, die Erkenntnisse aller drei Methoden zu verwerten. Jede Methode isoliert durchgeführt, wird nicht die entsprechenden Erfolge zeitigen[232]).

England verhält sich abwartend gegenüber den deutschen Methoden und ihren Wirkungen, die dem praktischen Sinn der Engländer zu abstrakt scheinen. England ist bereit, Dinge aufzunehmen, die sich bewährt haben, es ist stets bereit, von andern zu lernen und sich neue Methoden anzueignen, wenn es sieht, daß diese praktische Erfolge erzielen. Es ist wesentlich schwerfälliger als Deutschland in der versuchsweisen Einführung neuer Methoden, und es wird kaum in das Wesen arbeitsmethodischer Fragen von sich aus eindringen. Im gegebenen Moment, wenn die Nachteile der deutschen speziellen Methoden beseitigt sind und die positiven Resultate allgemein den Weg erobert haben, wird England wahrscheinlich zahlreiche Elemente der deutschen Methoden, deren Entwicklung es mit gespanntem Interesse verfolgt, für seine wohlfahrtspflegerische Arbeitsweise übernehmen.

Abschließend sei gesagt, daß die Arbeitsmethode, die methodische Grundhaltung sowohl als auch die allgemeinen und speziellen Methoden, wohl am deutlichsten die Geschwindigkeit in der Entwicklung der Wohlfahrtspolitik zeigt. Der Vorstoß, der vor allem in der Nachkriegszeit in der Arbeitsmethode gewagt wurde, läßt deutlich erkennen, wie groß der Fortschritt ist, den die Wohlfahrtspolitik in Deutschland und England gemacht hat. Die gleichen Ursachen, die generell für die Wandlungstendenzen bezüglich des Subjekts, des Objekts und des Arbeitsfeldes galten, sind auch für die Wandlungstendenzen der Arbeitsmethode grundlegend gewesen: Der Auffassungswandel bezüglich der Stellung des Hilfsbedürftigen im Gesellschaftsganzen und die Erschütterungen durch den Krieg.

Neben der individualisierenden methodischen Grundhaltung als Ausgangspunkt des methodischen Vorgehens die kollektive methodi-

---

229) Sperber, M. „Methoden der Fürsorge und Individualpsychologie", S. 783.

230) Sperber, M. a.a.O. S. 782.

231) vgl. Reiner, R.: „Bisherige Ergebnisse einer Gemeinschaftsarbeit zwische Psychoterapeuten und Sozialarbeitern".

232) So kann die volkswirtschaftlich-statistische Methode nicht ohne die Psychologie, die sozialärztliche Methode nicht ohne gewisse volkswirtschaftlich-statistische Elemente arbeiten, und so fort . . .

sche Grundhaltung, die nun auch die soziale Wesensseite im Hilfsbedürftigen erfassen will. Auf dem Weg zum Ziel ging man von der einfachen Versorgung — der allgemeinen Methode — zur Präventivpolitik über, zur Fürsorge und Vorsorge, und alle drei Methoden arbeiten gemeinsam. Ausgang der Hilfe ist nicht erst der schon eingetretene Notstand — sondern die Hilfe setzt früher ein. Das Ziel ist nicht mehr nur „Augenblickswirkung" sondern „Zukunftswirkung". Volkswirtschaftlich soll der Hilfesuchende ein ökonomisches Subjekt werden und soziologisch soll er seine Subjektstellung in der Gesellschaft wiedergewinnen.

Die speziellen Methoden sind noch sehr im Werden begriffen, aber sie zeigen, wie ernsthaft man sich mit den arbeitsmethodischen Problemen beschäftigt. Allgemein kann die Wandlungstendenz bezüglich der Arbeitsmethode von der Jahrhundertwende an beschrieben werden als: ein Wachsen von absoluter Planlosigkeit bis zur methodischen, systematischen Arbeit der Gegenwart.

Anhang.

Die Wandlung des Begriffs „Wohlfahrtspflege" als korrelate Erscheinung.

Den Wandlungen in der Wohlfahrtspolitik entsprechend hat sich auch eine Wandlung im Begriff „Wohlfahrtspflege" vollzogen. Um die Jahrhundertwende versuchte man den Ausdruck „Armenwesen" durch „Fürsorgewesen" zu ersetzen. Die primitive Armenpflege reichte nicht mehr aus zur angestrebten Hebung des Volkswohlstandes; der Begriff „Armenpflege" war zu eng gefaßt.

Bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts sind die begrifflichen Klärungsversuche nur spärlich. Das Interesse für einen Aufgabenkomplex, der bis dahin noch eine untergeordnete Stellung einnahm, war nicht groß. Darum ist es verständlich, daß nur im Zusammenhang mit anderen Gebieten in der Nationalökonomie hier und da der Versuch gemacht wurde, das Armenwesen begrifflich zu bestimmen[233]). Diese Definitionen beschränken sich auf allgemeine Wendungen und dringen nicht tiefer in das Wesentliche ein.

Die ersten wissenschaftlichen Definitionsversuche haben v. Erdberg, Herkner, Münsterberg, Sohnrey, Kellen und Albrecht angestellt. Maßgebend war bis nach dem Krieg allein die von Robert von Erdberg 1903 aufgestellte Definition. Sie fußte auf der Stammler'schen rechtsphilosophischen Auffassung. Auf der ersten Konferenz für Arbeiterwohlfahrt 1907 in Berlin brachte Stammler den Erdberg'schen Begriff in neuer kürzerer Form.

Von Erdberg prägte zum ersten Mal das Wort „Wohlfahrtspflege". Tritt ein Notstand ein, so kann ihm nicht direkt durch das Recht abgeholfen werden. Es dauert immer eine Spanne Zeit, bis die diesbezügliche Gesetzgebung das Recht fixiert. Es entsteht dadurch ein Vakuum, das durch die Wohlfahrtspflege, die freie gesellschaftliche Tätigkeit, ausgefüllt wird. Nach von Erdberg tritt zuerst immer die freie Tätigkeit ein, die erst später durch die amtliche Tätigkeit abgelöst wird. Die „Freiwilligkeit" ist für Stammler und von Erdberg das wichtigste Charakteristikum der Wohlfahrtspflege.

Mit dem Kriege wurde in den Definitionsversuchen dem Merkmal der Freiwilligkeit nicht mehr die alte Bedeutung beigemessen; denn Staat und Oeffentlichkeit beteiligten sich zusehends, wie im Hauptteil ausführlich behandelt ist, an der Wohlfahrtspflege.

---

[233]) v. Erdberg R.: „Die Wohlfahrtspflege, eine sozialwissenschaftliche Studie", S. 3.

Zu gleicher Zeit setzte ein spontanes Interesse für die wissenschaftliche Erfassung der Wohlfahrtspflege ein. Die fachwissenschaftliche Wohlfahrtsliteratur, die sich bisher vornehmlich mit der Untersuchung rein praktischer Fragen beschäftigte, greift nun intensiv die Klärung des Begriffes auf.

Wenn auch die neueren Definitionen zum Teil weit auseinander gehen, — man vergleiche die Begriffsbestimmungen in der Einleitung, — so haben doch alle das gemein, daß sie den Wandel erkennen lassen, der sich von der einfachen Armenpflege[234]) bis zur heutigen Wohlfahrtspflege vollzog.

Der Wandel des Begriffs „Wohlfahrtspflege" ist keinesfalls abgeschlossen, wie J. Steinweg mit Recht betont: „Die Auseinandersetzung über das Wesen der Wohlfahrtspflege wird durch eine Definition nicht beendet, sondern immer noch weitergehen, weil es sich um eine lebendige, in der Entwicklung begriffene Größe handelt"[235]).

[234]) P. Frank ist zwar der Meinung, daß die „Armenpflege" an sich nichts Rückständiges bezeichnet. Er sagt: „So kann man z. B. aus dem jetzt so verpönten Worte „Armenpflege" sogar ein Idealmaß sozialer fürsorgerischer Tätigkeit herauslesen . . ." Frank, P.: „Wohlfahrtspflege im Volksstaat" S. 8, Fußnote.

[235]) Steinweg, J.: a.a.O. S. 165.

Lebenslauf.

Ich wurde am 22. Juni 1909 in Essen-Ruhr als Tochter des Studienrates Friedrich Kösters und seiner Ehefrau Elisabeth Vormann geboren. Nach der Volksschule in Essen-Rüttenscheid besuchte ich das Lyzeum in Essen-Bredeney, das Oberlyzeum in Aspel bei Rees und das katholische Oberlyzeum in Essen, das ich Ostern 1929 mit dem Zeugnis der Reife verließ.

Anschließend studierte ich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an den Universitäten Münster i. W. und Kiel. In Münster bestand ich am 23. Juli 1931 die Abschlußprüfung des Lehrganges über soziale Fürsorge und am 17. Mai 1932 die Diplom-Volkswirtprüfung. Das Thema meiner Diplomarbeit gab mir die erste Anregung zur vorliegenden Dissertation.

Von Herbst 1932 — Herbst 1933 war ich als Austauschstudentin des Deutschen Akademischen Austauschdienstes Berlin an der „Victoria University of Manchester", wo ich mich mit englischer Volkswirtschaft und besonders mit Sozial- und Wohlfahrtspolitik beschäftigte. Im darauffolgenden Jahre beendete ich in Münster meine Dissertation. Am 12. Juli 1934 bestand ich die Prüfung zum Dr. rer. pol.

Frl. Dr. Emmy Aufmkolk im Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Münster, Frl. Dr. Sofie Götze, Leiterin des Archivs für Wohlfahrtspflege in Berlin, Miss D. C. Keeling vom Personal Service Committee in Liverpool und Miss H. M. Kelby der Charity Organisation Society in London gebührt warmer Dank für die Beratung u. Hilfe, die sie mir besonders bezüglich des Materials gaben. Meinen aufrichtigen Dank möchte ich vor allem Herrn Prof. Dr. Dr. Heinrich Weber aussprechen, der mir während meiner Studienzeit und besonders während der Anfertigung der Dissertation wertvollste Hilfe bedeutete.

Dudley, England, den 7. Februar 1935.